

# ELECCIONES 2021

Pandemia,  
crisis y  
representación

Fernando Tuesta Soldevilla, editor





**FERNANDO TUESTA SOLDEVILLA** es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, y magíster y licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Además, realizó estudios de doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Heidelberg, Alemania.

Es profesor principal de Ciencia Política de la PUCP. Ha sido jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y miembro de la Comisión Consultiva de la Comisión de Constitución del Congreso. En 2019 presidió la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Ha participado en muchas misiones técnicas y de observación electoral y es miembro del Observatorio de Reformas Políticas América Latina. Fue jefe de la Misión de Observación de la OEA de la revocatoria del mandato presidencial en México en 2022. Es consultor de organismos internacionales como el PNUD, IDEA Internacional, IFES, CAPEL, Centro Carter y la OEA.

Ha escrito trece libros y varios capítulos en libros y revistas académicas, y tiene una columna de opinión en el diario *El Comercio*.

ELECCIONES 2021  
PANDEMIA, CRISIS Y REPRESENTACIÓN



Fernando Tuesta Soldevilla  
Editor

# ELECCIONES 2021

Pandemia, crisis y representación



**FONDO  
EDITORIAL  
PUCP**

*Elecciones 2021. Pandemia, crisis y representación*

Fernando Tuesta Soldevilla, editor

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2022

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Diseño, diagramación, corrección de estilo y cuidado de la edición:

Fondo Editorial PUCP

Primera edición: noviembre de 2022

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,  
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-11174

ISBN: 978-612-317-801-7

Impreso en Aleph Impresiones S.R.L.

Jr. Risso 580, Lima - Perú

## ÍNDICE

Introducción <i>Fernando Tuesta Soldevilla</i>	9
La reforma y las reglas de juego <i>Milagros Campos</i>	17
El impacto de la segunda vuelta en la fragmentación de la política peruana <i>Javier Albán González</i>	45
En casa de herrero, cuchillo de palo: la selección de candidatos para cargos de elección popular <i>Mirella Vásquez Oruna</i>	109
El financiamiento de la política post-Lava Jato: ¿qué ha cambiado y qué falta mejorar? <i>Denisse Rodríguez-Olivari</i>	139
Buscando a un vicepresidente: las listas presidenciales peruanas en perspectiva <i>Henry Ayala Abril</i>	163
Elecciones congresales con paridad y alternancia en el Perú: Los desafíos de la reforma sobre la participación política electoral de las mujeres <i>Diego Uchuypoma Soria y Carla Cueva Hidalgo</i>	201
Una campaña a tres vueltas: la cobertura mediática a los candidatos presidenciales en las elecciones de 2021 <i>Verónica Ayala Richter y Enrique Patriau</i>	231

Presencia, uso y gestión de las redes sociales en las campañas presidenciales <i>Gabriela Vega Franco y María Claudia Augusto</i>	263
Perú y el voto preferencial. La última aplicación de este sistema <i>Cristhian Jaramillo</i>	303
Conservadurismo y radicalización en Lima Metropolitana durante las elecciones de 2021 <i>Paolo Sosa-Villagarcía</i>	329
Elecciones generales peruanas 2021: fragmentación y debilidad democrática <i>José Incio</i>	371
Mapeando los resultados: patrones geográficos del voto en las elecciones presidenciales de 2021 <i>Daniel Encinas y Alejandra Fuentes</i>	389

## INTRODUCCIÓN

Fernando Tuesta Soldevilla

El domingo 6 de junio de 2021, la empresa Ipsos presentaba los resultados del *exit poll* o boca de urna, lo que produjo un entendible festejo en la casa de Keiko Fujimori, candidata de Fuerza Popular. En cambio, en Chota, provincia de Cajamarca y cuna de Pedro Castillo, se habló de fraude. No pasaron sino algo más de unas horas y la misma empresa emitió su conteo rápido, que no se basa en entrevistas, sino en la información de las actas de mesa de sufragio, y el resultado se había revertido. A las pocas horas, desde la tienda de Fuerza Popular se afirmó que el proceso electoral estaba viciado y se lo tildó de fraudulento.

A partir de ese momento se inició un período especial de las elecciones peruanas. Los resultados tardaron más de lo habitual, debido a una serie de acciones legales, con una campaña intensa en medios de comunicación y poco concurridas pero frecuentes manifestaciones que se realizaron durante meses, organizadas bajo la consigna de denunciar un supuesto fraude que favorecería a Pedro Castillo. Era el correlato de una elección caracterizada por el fraccionamiento y la polarización, en medio de una crisis sanitaria mundial producida por la COVID-19. Este contexto único obligó a las instituciones electorales a adoptar protocolos de seguridad que previnieran los contagios, a los partidos a modificar las campañas electorales y al electorado a exigir el abordaje

de temas vinculados con la salud pública y la economía. La pandemia, sin duda, afectó tanto los preparativos como el desarrollo y los resultados de esta elección.

En 2021, el Perú llevó a cabo así sus elecciones generales, para los cargos de presidente, vicepresidentes, congresistas y parlamentarios andinos. Este fue un proceso electoral de una importancia simbólica en lo político y lo electoral. En principio, los comicios de 2021 significaron el quinto proceso consecutivo general ininterrumpido en Perú. Este no es un hecho menor, pues supone el mantenimiento del sistema democrático y de sus instituciones durante más de veinte años, hito nunca producido en la historia republicana.

A este factor contextual único se le suma la aplicación, por primera vez, de reformas electorales. El proceso de reforma en el Perú, que se inició en 2017 y continuó con un referéndum nacional en 2018, y las propuestas de la Comisión de Alto Nivel de Reforma Política en 2019, tuvieron también un impacto en la elección. En 2021 se aplicó por primera vez la paridad y la alternancia, mayores regulaciones al financiamiento de los partidos, elecciones internas organizadas por las instituciones electorales y nuevas medidas para la inscripción y cancelación de partidos políticos.

Por último, es necesario destacar que las elecciones del bicentenario también evidenciaron las profundas divisiones políticas y grietas sociales que anidan en el Perú, así como el poco compromiso democrático que poseen las lideresas y líderes políticos. Los resultados electorales no fueron aceptados por el partido fujimorista y su lideresa, Keiko Fujimori, quien sin pruebas ni evidencias denunció un irreal fraude de mesa. Esto se sumó a las presiones y el acoso a las autoridades electorales de la ONPE y el JNE, evento que produjo también manifestaciones y una violencia inusitada para el contexto peruano.

El sorpresivo resultado de la primera vuelta dio muestras del voto de un país cansado, deprimido, frustrado y también harto. El Perú arrastra ya décadas de un desempeño deplorable de la élite política, tanto del

lado de los gobiernos como de la oposición. Las alternancias han sido de tal naturaleza frecuentes, que ningún partido ha logrado que dos candidatos suyos sean elegidos presidentes. Se han sobrevenido gobiernos que han terminado todos desaprobados. Desde hace tres décadas, todos los gobernantes están siendo investigados por sus vínculos con la corrupción. Es entendible que el elector no solo se aleje de los políticos, sino que los rechace firmemente. El voto en el Perú es un incesante azote a los políticos, y una búsqueda de alguien que sea visto como nuevo y que pueda abrir la luz o sacar de su mano el látigo de la venganza o del castigo.

Esta situación se refleja en un alto número de partidos y candidatos, y bajas proporciones para cada uno en la intención de voto y el resultado final, debido a la falta de conexión de los votantes con el abanico de propuestas ofrecidas. Nunca antes se había llegado a una segunda vuelta con un puñado de candidatos cuya votación, sumada, no llegaba a la mitad del electorado. Candidatos, pues, con bajo apoyo, en un contexto como el descrito, que permitió la aparición de mensajes populistas y radicales, en ambos lados del espectro político.

Los dos primeros entre los dieciocho candidatos fueron Pedro Castillo y Keiko Fujimori, pero en ambos casos obtuvieron porcentajes de los más bajos de la historia electoral. Ambos solo sumaron un tercio de la votación válida y apenas el 18% del electorado nacional. Los que votaron nulo y en blanco superaron la votación de ambos candidatos. Keiko Fujimori alcanzó casi el 40% de los votos en 2016, pero cinco años después solo llegó a 13,4%, mientras que Pedro Castillo con su 19% no hubiera ganado y siquiera pasado a la segunda vuelta, en ningún proceso electoral desde la década de 1980, en que empezó a aplicarse este mecanismo. Pedro Castillo ganó por escaso margen, pero las urnas reflejaron fielmente la voluntad popular.

Sin embargo, terminada la elección empezó una «tercera vuelta», pues los perdedores se negaron a aceptar los resultados. Para Fuerza Popular era imposible que Pedro Castillo pudiera ganar sin fraude.

A partir de ese momento se comenzó a recabar información, videos, audios y, sobre todo, conjeturas para articular una campaña nunca antes vista que tenía como consigna el «fraude en mesa». Ese partido, Perú Libre, improvisado, carente de cuadros, organización, planes y norte había planificado y ejecutado un operativo tan fino y eficiente que no había sido detectado por los radares, cuidados, candados, supervisores, fiscalizadores etcétera que tiene nuestro sistema electoral.

Se pasó, por etapas, de afirmaciones que iban desde «miles de impugnaciones», «los muertos que votan», «las firmas falsas», «cientos de suplantaciones» hasta «entrégnanos el padrón» para desarrollar una serie de argumentos carentes de solidez, pues no dejaban de ser conjeturas y, sobre todo, plantear relaciones de causalidad entre hechos que, pudiendo ser ciertos, no probaban que se había volteado la voluntad popular; es decir, los votos a favor de Pedro Castillo. Nunca en toda la historia de la república se había desarrollado un operativo de desprestigio de un proceso electoral, los organismos electorales y quienes cuestionaban esos argumentos, contando con la venia de la mayoría de los medios de comunicación, que ofrecían una cobertura nunca antes vista.

Sin embargo, cada cuestionamiento se caía en los diferentes pisos del garantista marco normativo peruano. Uno por uno se desmoronaba, y se pasó de la narrativa del fraude en mesa a movilizar a la población contra el gobierno y los organismos electorales y querer internacionalizar el cuestionamiento, cuando no hablar de golpe. Al borde del fin de esta historia, el argumento de los pocos que ciegamente quedan a favor de la idea de fraude es que se venía el comunismo con Pedro Castillo. No se trataba entonces de demostrar un fraude, sino de que el candidato de Perú Libre no llegue al poder, pues era la mayor de las pesadillas. Es el fin y objetivo último. El medio, no importa; tampoco desconocer el resultado, desprestigiar a las elecciones y dañar el sistema democrático. Total, el fin justifica los miedos.

Con motivo de las elecciones generales de 2016 el Grupo de Investigación de Partidos y Elecciones (GIPE) de la PUCP, publicó

el libro *Perú: elecciones 2016 un país dividido y un resultado inesperado*, que tenía el propósito de analizar el proceso electoral que dio inicio a uno de los ciclos más tensos de la vida republicana. En esta oportunidad tenemos el propósito de entregar esta nueva publicación que busca hurgar en un proceso electoral no solo complejo, sino lleno de esquinas que no suelen ser vistas con atención, pues se privilegia el resultado final. El presente libro trata de compensar este tipo de acercamientos.

Para la evaluación de una elección compleja, este libro cuenta con doce investigaciones que analizan desde diferentes perspectivas y con distintos enfoques metodológicos las elecciones bicentenario. Así, se inicia con un artículo de Milagros Campos que se centra en la reforma electoral peruana y las modificaciones que esta ha producido en el sistema electoral. Campos destaca los esfuerzos reformistas iniciados por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política en 2019 y el contexto de inestabilidad social y política que precedió a las elecciones generales de 2021. Asimismo, el capítulo sistematiza las nuevas reglas de juego y realiza una primera evaluación de su impacto.

El segundo artículo aborda una de las reformas introducidas en el sistema electoral peruano y cuyo impacto ha sido significativo en la competencia electoral: el *ballotage* o segunda vuelta. Javier Albán desarrolla una evaluación de esta figura y cómo influye en el comportamiento de las candidaturas y los partidos políticos. Albán destaca que esta institución posibilita que los partidos políticos se polaricen en la primera vuelta, así como los efectos de esta figura en la fragmentación y supervivencia de organizaciones políticas pequeñas.

La evaluación de las reformas electorales peruanas continúa con la investigación presentada por Mirella Vásquez Oruna. Este estudio analiza las elecciones internas, efectuadas por primera vez en 2020. En un contexto de partidos políticos poco institucionalizados, la selección de candidaturas para la elección popular es un tópico que genera profundas discusiones al interior de los partidos políticos. Debido a ello, la legislación electoral se reformó para que los organismos electorales sean

los que organicen estos procesos electorales. Esta modificación es analizada a profundidad en este apartado.

El proceso de cambio en la legislación electoral también ha abordado aspectos relevantes en la vida de los partidos políticos y sus candidaturas, como el financiamiento político. Para ello, y realizando un análisis de la legislación y la experiencia peruana, Denisse Rodríguez-Olivari evalúa los efectos que han tenido los escándalos de corrupción en las leyes y las campañas electorales. Asimismo, este apartado brinda propuestas para mejorar la regulación del financiamiento político, a fin de que las organizaciones electorales posean un mejor control sobre las finanzas de las organizaciones.

La figura de las vicepresidencias es una que ha cobrado especial relevancia en el contexto peruano. Esto debido a que la potencial vacancia presidencial activa la sucesión planteada por la Constitución y es el vicepresidente o vicepresidenta quien asume la Presidencia. Con el objetivo de analizar las vicepresidencias, el artículo de Henry Ayala desarrolla un estudio histórico de la conformación de las listas presidenciales analizando su composición y variación a lo largo de los años.

Una de las reformas más significativas aplicadas por primera vez en Perú ha sido la paridad y alternancia en las listas congresales para las elecciones bicentenario. Diego Uchuypoma y Carla Cueva evalúan esta reforma, que tuvo como objetivo promover la participación igualitaria de mujeres y hombres. Por ello, Uchuypoma y Cueva, mediante el uso de métodos cuantitativos, analizan la presencia efectiva de las mujeres en los partidos y sus votos. En esta misma línea, este artículo también muestra casos de acoso político contra candidatas, haciendo evidente que se requieren mayores medidas que garanticen una competencia electoral igualitaria.

La evaluación de la campaña electoral y sus mensajes es desarrollada por Verónica Ayala y Enrique Patriau. Mediante un análisis cualitativo, los autores destacan los temas más importantes que estuvieron en debate durante las elecciones bicentenario. A su vez, este apartado eva-

lúa los discursos de los actores mediante entrevistas semiestructuradas a periodistas y otros actores electorales relevantes.

Bajo esta misma temática, Gabriela Vega y María Claudia Augusto abordan el estudio de las redes sociales y su impacto en las campañas electorales. Estos medios, que cobraron relevancia debido a la emergencia sanitaria del COVID-19, son importantes debido al alcance que estos poseen y a su impacto en los votantes jóvenes. La investigación también utiliza herramientas de investigación cualitativas, como las entrevistas y el monitoreo de medios, y presenta hallazgos que invitan a la reflexión sobre los partidos políticos y su adaptación a la era digital.

Regresando a la evaluación de elementos del sistema electoral peruano empleado en las elecciones bicentenario, Cristhian Jaramillo evalúa el impacto que ha tenido el voto preferencial en el sistema político y electoral. Esta figura, utilizada desde 1978, influye de manera directa en el proceso electoral y en la organización y el comportamiento de los partidos políticos. Para conocer el impacto de su aplicación, Jaramillo se apoya en una metodología mixta con un análisis descriptivo de las elecciones generales y revisión de literatura sobre el tema.

La evaluación de los resultados electorales inicia con el capítulo de Paolo Sosa. Este autor se centra en Lima Metropolitana y el comportamiento electoral de la capital del país. Debido a su importancia electoral, pues esta circunscripción concentra un tercio del total de electores, este distrito electoral amerita una evaluación aparte. Mediante una revisión estadística, Sosa precisa las tendencias en la capital y cómo los partidos políticos han desarrollado y promocionado sus mensajes.

El capítulo de José Luis Incio también aborda el examen de los resultados electorales, aunque desde una perspectiva nacional. Con este objetivo, la investigación de este autor identifica patrones que permitan comprender el comportamiento electoral de los votantes. Mediante técnicas geoespaciales se detallan los patrones territoriales producidos por los resultados de las elecciones congresales y presidenciales, evidenciando la crisis de representación en la que se encuentra el Perú.

Finalmente, este libro concluye con el estudio de Daniel Encinas y Alejandra Fuentes, quienes realizan un análisis regional de los resultados. Este apartado describe los patrones especiales de voto, destaca las similitudes y diferencias entre las circunscripciones y plantea explicaciones para el comportamiento electoral de la ciudadanía. Así, en él se esboza una agenda de investigación vinculada con la literatura sobre debilidad partidaria, política subnacional y comportamiento electoral.

El presente texto es el resultado de un esfuerzo colectivo del GIPE por tratar de entender, desde la ciencia política, aquellas variables —aun cuando no sean tan visibles— que intervienen en un proceso electoral. Compartir diagnósticos, enfoques, metodologías diversas pero complementarias es el espíritu que nos ha llevado a entregar este texto, que esperamos ayude a comprender la compleja pero fascinante lucha por el poder que, en democracia, pasa por elecciones plurales, limpias y transparentes.

## LA REFORMA Y LAS REGLAS DE JUEGO

Milagros Campos<sup>1</sup>

Las elecciones de 2021 generaron especial expectativa, principalmente porque se elegía al presidente y al Congreso del bicentenario de la independencia del Perú. Asimismo, se habían implementado significativos cambios en el sistema electoral, incorporando parte de las propuestas de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política en el año 2019. Este capítulo da cuenta de las propuestas planteadas por la referida comisión, su debate y aprobación en medio de un difícil contexto de crisis política, sanitaria y económica. La crisis política llevó a que en el periodo 2016-2021 hubieran cuatro presidentes y dos congresos. La crisis sanitaria producida por la pandemia cambió las reglas de convivencia desde marzo de 2020, y como consecuencia de ello se suspendió la aplicación de algunas leyes y se dictaron otras de carácter temporal. Los protocolos sanitarios cambiaron las formas de hacer campaña política, además de las restricciones para la publicidad en radio y televisión. El capítulo tiene como objetivo describir el contexto de las elecciones y la aprobación de dieciséis normas de reforma política

---

<sup>1</sup> Milagros Campos Ramos es abogada y magíster en Ciencia Política por la PUCP. Profesora de la especialidad de Ciencia Política de la PUCP. milagros.campos@pucp.pe  
La autora agradece el apoyo de Joaquín Días Aguilar en la elaboración de este artículo.

que inciden fundamentalmente en el sistema electoral, la regulación y el financiamiento de los partidos políticos.

## 1. CONTEXTO POLÍTICO EN EL QUE SE REALIZARON LAS REFORMAS

En el año 2016 se eligió un gobierno dividido, de acuerdo con la definición de Sartori (2003). El Congreso estaba controlado por un partido político distinto al oficialista, y por primera vez en la historia republicana el Congreso contaba con mayoría absoluta de un partido de oposición. Aunque no había una gran distancia ideológica entre Ejecutivo y Legislativo, este escenario generó una crisis política en la que el conflicto entre poderes escaló. Esto sucedió a través de mecanismos constitucionales que, si bien canalizaron el conflicto, no lograron contenerlo.

El Congreso de 2016 quedó conformado por una bancada oficialista muy reducida, la menor de este siglo. El Ejecutivo lograría 14% de escaños, mientras Fuerza Popular obtuvo el 56% de escaños. El gobierno de Pedro Pablo Kuczynski no solo carecía de mayoría, como ocurrió en el siglo XX con Billinghurst (1912-1914), Bustamante y Rivero (1945-1948) y Belaunde (1963-1968) —cuyos gobiernos terminaron con un golpe de Estado—, sino que tampoco logró coaliciones parlamentarias como las que formaron los presidentes Toledo (2001-2006), García (2006-2011) o Humala (2011-2016), en escenarios sin mayoría, pero con congresos más fragmentados (Campos Ramos, 2020).

En setiembre de 2017, el presidente del Consejo de Ministros presentó una cuestión de confianza que fue denegada. El 22 de diciembre del mismo año, Kuczynski salió airoso de una moción que pretendía declarar su vacancia por incapacidad moral permanente. Esta fue motivada por información recibida por la comisión investigadora del caso Lava Jato que pondría en evidencia «la falta de verdad en las declaraciones del presidente de la República»<sup>2</sup>. El 9 de marzo de 2018 se presentó

---

<sup>2</sup> Moción de Orden del Día N°4170.

una nueva moción con el mismo objetivo. El fundamento que la sustentó era que el presidente había ocultado la verdad sobre sus relaciones contractuales con el grupo Odebrecht<sup>3</sup>. Pedro Pablo Kuczynski declaró ante la comisión investigadora el día 16 de marzo; el 21, cinco días después y ante su inminente vacancia, presentó su carta de renuncia y emitió un pronunciamiento a través de la televisión y otros medios, acompañado de su gabinete. En la carta, Kuczynski expresó que «la oposición ha tratado de pintarme como si fuera una persona corrupta y ha conseguido hasta afectar a un grupo de trabajadores sencillos y honestos que laboran en mi domicilio, involucrándolos injustamente en esta artimaña de demolición en contra del Gobierno». El Congreso aceptó su renuncia al día siguiente, rechazando «los hechos y calificativos que el señor Pedro Pablo Kuczynski Godard expresa en su carta de renuncia, puesto que no admite que la crisis política actual que lo ha conducido a renunciar es consecuencia de actos indebidos en los que el propio presidente ha incurrido y que se exponen sustentadamente en la moción de orden del día en la que se propone la vacancia presidencial»<sup>4</sup>.

El 22 de marzo de 2018 asumió el mando el vicepresidente Martín Vizcarra, de acuerdo a lo previsto en el artículo 115 de la Constitución que regula la sucesión presidencial. Su gabinete juró el cargo el 2 de abril. Al momento en que Vizcarra asumió la presidencia, la conformación del Congreso ya había cambiado. Con excepción de Acción Popular y la Célula Parlamentaria Aprista, todos los grupos parlamentarios se habían reducido. Fuerza Popular había pasado de 73 a 59 congresistas, Peruanos por el Cambio de 18 a 15.

En julio de 2018, Vizcarra propuso una reforma del sistema de justicia, luego de darse a conocer audios que involucraban a altos funcionarios del Consejo Nacional de la Magistratura y magistrados del Poder Judicial. Meses más tarde impulsó un referéndum para reformar

---

<sup>3</sup> Moción de Orden del Día N° 5295.

<sup>4</sup> Resolución Legislativa del Congreso 008-2017-2018-CR.

la Constitución, aprobando la creación de la Junta Nacional de Justicia, la regulación del financiamiento de partidos, la prohibición de la reelección inmediata de parlamentarios y la restitución de la bicameralidad, aunque desistió de esta última por considerar que el texto aprobado por el Congreso había desnaturalizado la propuesta. En diciembre conformó la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política<sup>5</sup>, con el objeto de proponer las normas orientadas para la implementación de esa reforma. La Comisión presentó un informe y doce iniciativas legislativas, cuatro reformas constitucionales y ocho reformas legales que abordaron temas vinculados al sistema de gobierno, al sistema de partidos y al sistema electoral. En julio de 2019, tras presentar cuestiones de confianza en torno a algunos de los proyectos de reforma política, y una confrontación con el Poder Legislativo, Vizcarra solicitó, con ocasión del mensaje presidencial de Fiestas Patrias, adelantar elecciones generales. La propuesta fue archivada.

El 29 de setiembre, Martín Vizcarra, invocando el artículo 134 de la Constitución, disolvió el Congreso al considerar que se había denegado de manera fáctica la cuestión de confianza y convocó a elecciones parlamentarias complementarias para el 26 de enero de 2020. Al momento de la disolución el gobierno contaba con solo el 4% de los escaños.

El nuevo Congreso se instaló el 16 de marzo, al día siguiente de la declaratoria de estado de emergencia debido a la pandemia. Nueve partidos políticos lograron representación parlamentaria. Se trataba del congreso con mayor fragmentación al inicio de un periodo, a pesar de la aplicación de la barrera electoral de 5%. Fuerza Popular obtuvo el 11,5% de los escaños, mientras que el partido Peruanos por el Cambio —que modificó su nombre a Partido Político Contigo— no obtuvo representación. Acción Popular obtuvo la primera minoría con 19%, Alianza para el Progreso 17%, Frente Amplio y el Partido Morado cada uno 7%. Ingresaron nuevos actores parlamentarios como el FREPAP

---

<sup>5</sup> Resolución Suprema N° 228-2018-PCM.

con 11,5% y Podemos con 8,5%; y regresaron Unión por el Perú (10%) y Somos Perú (8,46%).

Las relaciones del nuevo Congreso con el Poder Ejecutivo se volvieron tensas debido a las medidas para controlar y combatir la pandemia. Un hecho reveló el punto de inflexión en la relación entre ambos poderes: la denegación de la cuestión de confianza al gabinete Cateriano, en el marco del debate y votación al inicio de la gestión en cumplimiento del artículo 130 de la Constitución, el 4 de agosto de 2020. Fue la primera vez que se denegara el voto de confianza al inicio de la gestión de un gabinete desde que este requisito se incorporó en la Constitución de 1993.

En setiembre de 2020, Martin Vizcarra libró una primera moción de vacancia por incapacidad moral permanente<sup>6</sup>. Una segunda moción se presentó 20 de octubre por hechos vinculados a su gestión como gobernador de Moquegua<sup>7</sup>. El 9 de noviembre el Congreso aprobó la moción y asumió el mando el presidente del Congreso, Manuel Merino. Lo hizo en cumplimiento de la sucesión constitucional establecida en el artículo 115 antes mencionado. Previamente, el nuevo Congreso había aceptado la renuncia irrevocable de Mercedes Araoz, segunda vicepresidenta de la República.

El 15 de noviembre, Manuel Merino renunció al cargo luego de protestas en las que lamentablemente murieron dos jóvenes. Al día siguiente el Congreso eligió al congresista Francisco Sagasti. El Perú estuvo un día sin presidente.

Esta situación bien podría graficarse en la teoría de juegos como un choque de trenes. Así, la crisis política vivida en este periodo se muestra con cuatro presidentes en cinco años, dos congresos y alta rotación de ministros en sectores claves.

---

<sup>6</sup> Moción de Orden del Día N° 12090.

<sup>7</sup> Moción de Orden del Día N° 12684.

Paralelamente, desde la instalación del nuevo Congreso, la crisis sanitaria y la crisis económica consecuente produjeron graves efectos en la vida diaria de las personas. A pesar de las medidas económicas dictadas, el incremento de la pobreza fue de diez puntos frente al 2019. El empleo adecuado en el segundo trimestre de 2021, comparado con «igual periodo del año 2019, muestra una disminución de 27%» y «la población subempleada aumentó en 30,3%»<sup>8</sup>. En el año 2020, el PBI se contrajo en 11,1% (INEI, 2021).

La pandemia mostró también la fragilidad de los servicios de salud, no solo en infraestructura hospitalaria sino también en atención primaria. La falta de disponibilidad de oxígeno medicinal causó la muerte de muchos pacientes. Según el portal de la Universidad de Johns Hopkins<sup>9</sup>, el Perú ocupó para agosto de 2021 el cuarto lugar en tasa de letalidad y el registro de fallecidos era mayor a 197 000.

En medio de la crisis descrita, el 9 de julio de 2020, el presidente de la República convocó elecciones generales para el domingo 11 de abril de 2021, para la Elección del presidente de la República, vicepresidentes, congresistas de la República y representantes peruanos ante el Parlamento Andino. El 6 de junio de 2021 sería la fecha para la segunda elección en caso de que ninguno de los candidatos a la Presidencia de la República obtuviera, como era previsible, más de la mitad de los votos válidos. El calendario electoral se modificó debido a la pandemia, pero las fechas previstas para las elecciones se mantuvieron sin ningún cuestionamiento.

---

<sup>8</sup> <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/poblacion-ocupada-en-lima-metropolitana-alcanza-los-4-millones-574-mil-900-personas-en-el-trimestre-abril-mayo-junio-del-presente-ano-12977/> fecha de consulta 20 de julio 2021.

<sup>9</sup> The Johns Hopkins Coronavirus Resource Center. Acceso el 12 de agosto de 2021. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

## **2. LAS PROPUESTAS DE LA COMISIÓN DE REFORMA POLÍTICA**

En el año 2019, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política propuso modificaciones al sistema de gobierno a fin de optimizar la gobernabilidad. Se planteó, entre otros temas, el retorno a la bicameralidad, la renovación por mitades de la cámara de diputados, la elección del congreso en la fecha prevista para la segunda vuelta de la elección presidencial, iniciativas legislativas exclusivas del Ejecutivo en materia presupuestal, elevar la votación calificada de dos tercios para aprobar una ley por insistencia, eliminar la cuestión de confianza obligatoria, racionalizar la censura ministerial y la cuestión de confianza, eliminar la vacancia por la causal de permanente incapacidad moral y ampliar las causas por las que se puede acusar al presidente de la República de conformidad con el artículo 117 de la Constitución, y regular de manera más restrictiva la disolución de la cámara de diputados. Asimismo, se planteó eliminar la prohibición de reelección parlamentaria (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019).

El informe desarrolló un diagnóstico de los problemas que enfrenta la política peruana en cuatro grandes ejes: a) La existencia de partidos políticos y movimientos regionales precarios y poco representativos. b) Una política altamente vulnerable a prácticas de corrupción, con escasa rendición de cuentas. c) Falta de gobernabilidad y de control político en el sistema de gobierno. d) Limitaciones a la participación electoral y política de los ciudadanos. Cumpliendo con el encargo se elaboraron doce iniciativas legislativas y recomendaciones.

El informe y los proyectos de iniciativas legislativas fueron presentados al Ejecutivo el 4 de marzo, sesenta días después de instalada la comisión. El 10 de abril el presidente presentó las doce iniciativas, excluyendo la bicameralidad propuesta. Las iniciativas invocaron el carácter de urgencia previsto en la Constitución, pues todo el marco legal debía estar aprobado un año antes de las elecciones programadas para abril de 2021.

**Tabla 1. Proyectos presentados por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política**

	Proyecto	Tipo de reforma
1	Ley de reforma constitucional para promover la gobernabilidad	Reforma constitucional
2	Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral nacional	Reforma legal
3	Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, regula la democracia interna y promueve a la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos	Reforma legal
4	Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales, la Ley de Elecciones Municipales y la Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales	Reforma legal
5	Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas y la Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas e incorpora artículos en el Código Penal, sobre el financiamiento de organizaciones políticas	Reforma legal
6	Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución sobre impedimentos para ser candidato	Reforma constitucional
7	Ley que modifica la legislación electoral sobre impedimentos para ser candidato	Reforma legal
8	Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución	Reforma constitucional
9	Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones para establecer facilidades para el sufragio de la población en condiciones especiales, precisar el principio de neutralidad y garantizar una mejor gestión del proceso electoral	Reforma legal
10	Ley que modifica la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, sobre los sistemas electorales regional y municipal	Reforma legal
11	Ley que modifica las leyes orgánicas de gobiernos regionales y locales para fortalecer la fiscalización y control por los consejos regionales y concejos municipales	Reforma legal
12	Ley de reforma constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución sobre el periodo de mandato regional y municipal	Reforma constitucional

Fuente: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política

### **3. LA REFORMA Y LAS REGLAS DE JUEGO EN LAS ELECCIONES GENERALES DE 2021**

Al momento de la disolución del Congreso se habían aprobado algunas reformas y otras estaban en debate. La pandemia cambió la agenda, y el nuevo Congreso debió priorizar la aprobación de normas para realizar las elecciones con los protocolos de salud. A continuación, se desarrolla el marco normativo que se aplicó en las elecciones.

**Tabla 2. Leyes de reforma 2016-2020 con incidencia en el proceso electoral**

Ley N°	Fecha de publicación	Título
30518	02/12/2016	Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2017
30682	18/11/2017	Ley que modifica los artículos 4 y 79 de la ley 26859, ley orgánica de elecciones, para optimizar el principio de seguridad jurídica en los procesos electorales
30688	29/11/2017	Ley que modifica la ley 28094, ley de organizaciones políticas, y la ley 26864, ley de elecciones municipales, para promover organizaciones políticas de carácter permanente
30689	30/11/2017	Ley que modifica el título vi de la ley 28094, ley de organizaciones políticas, y la ley 30225, ley de contrataciones del estado, con el fin de prevenir actos de corrupción y el clientelismo en la política
30717	09/01/2018	Ley que modifica 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 promover la idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos
30905	10/01/2019	Ley que modifica el artículo 35 de la Constitución política del Perú para regular el financiamiento de organizaciones políticas
30906	10/01/2019	Ley de reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios de la república
30995	27/08/2019	Ley que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas

30996	27/08/2019	Ley que modifica la ley orgánica de elecciones respecto al sistema electoral nacional
30997	27/08/2019	Ley que modifica el código penal e incorpora el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas
30998	27/08/2019	Ley por la que se modifica la ley 28094, ley de organizaciones políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas
31010	27/03/2020	Ley que incorpora la tercera disposición transitoria de la ley 26859, ley orgánica de elecciones
31030	23/07/2020	Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos
31032	23/07/2020	Ley que modifica el artículo 21 de la ley 26859, ley orgánica de elecciones, para la creación de la circunscripción de electores peruanos residentes en el extranjero
31038	22/08/2020	Ley que establece normas transitorias en la legislación electoral para las elecciones generales 2021, en el marco de la emergencia nacional sanitaria ocasionada por la COVID-19
31046	26/09/2020	Ley que modifica el título VI «del financiamiento de los partidos políticos» de la ley 28094, ley de organizaciones políticas

#### 4. SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS PROCESOS ELECTORALES

El 17 de enero de 2016, en pleno proceso electoral, se publicó la ley 30414, que modifica la ley 28094, ley de partidos políticos. La norma, aprobada por insistencia, modificó temas relevantes que tuvieron consecuencias en el proceso electoral en marcha. No desarrollaremos el impacto de esa norma; sin embargo, como consecuencia de ella, el Congreso estableció una regla de seguridad jurídica en los procesos electorales. Lo hizo en el artículo 4 de la ley orgánica de elecciones, al establecer que «Todas las normas con rango de ley, relacionadas con procesos electorales o de consulta popular que se publican desde un año antes del día de la elección o de la consulta popular, tienen vigencia el día siguiente de la publicación de la resolución que declara la

culminación del proceso correspondiente. Todas las normas reglamentarias relacionadas con procesos electorales o de consulta popular que se publican desde su convocatoria, tienen vigencia el día siguiente de la publicación de la resolución que declara la culminación del proceso correspondiente».

La iniciativa fue propuesta por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) con el propósito de «no perturbar el normal desarrollo de los procesos electorales» y garantizar «el marco normativo aplicable a cada proceso, obligando a que toda reforma se realice con la debida anticipación, permitiendo a la ciudadanía y organizaciones políticas conocer de las mismas a fondo y prevenir la comisión de conductas prohibidas»<sup>10</sup>. Disuelto el Congreso en setiembre de 2019, el nuevo Congreso encontró algunos proyectos pendientes, por lo que aprobó la ley 31010, modificando la misma Ley Orgánica de Elecciones. La ley incorporó una disposición transitoria en la que establecía un plazo excepcional para determinar el marco normativo aplicable al proceso electoral de abril: seis meses antes del mismo.

## **5. IDONEIDAD DE CANDIDATOS**

En 2018, mediante ley 30717, se buscó promover la idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos, restringiendo los derechos políticos de quienes hubieren sido 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 el sentenciado hubiera sido rehabilitado. Esta limitación alcanzó también a las personas que, por su condición de funcionarios y servidores públicos 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.

---

<sup>10</sup> Proyecto de Ley N° 242/2016-JNE.

Entre las iniciativas propuestas por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, se planteó un impedimento para quienes hubieran sido sentenciados en primera instancia por delitos cuya pena fuera mayor a cuatro años. Esta propuesta fue motivada por las denuncias en los últimos procesos electorales respecto de un creciente número de candidatos al Congreso y a cargos regionales y municipales que contaban con procesos penales o, inclusive, sentencias por delitos dolosos vinculados a actos de corrupción. Estos hechos socavan la confianza ciudadana en la política y debilitan la democracia. Por estas razones, la comisión propuso una medida que funcione como filtro, a fin de contribuir a lograr que postulen candidatos idóneos, en la misma línea de la ley antes mencionada. La propuesta se fundamentó en lo establecido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que admite limitaciones a los derechos políticos por condena de juez competente en proceso penal. El impedimento para postular sería en un proceso electoral específico, y alcanzaba a quienes tuvieran en ese momento sentencia en primera instancia por delitos graves.

Si bien esta propuesta constituye una limitación al ejercicio del derecho de ser elegido, el Tribunal Constitucional ha señalado que los derechos fundamentales pueden ser limitados, restringidos o intervenidos en alguna medida cuando dicha limitación, restricción o intervención resulten justificadas en la protección proporcional y razonable de otros derechos fundamentales<sup>11</sup>. Esta limitación se daría en defensa del sistema democrático como bien colectivo y no sería permanente.

La reforma constitucional se aprobó mediante ley 31042. La ley establece impedimentos para postular a cargos de elección popular, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso. El Congreso agregó el mismo impedimento para ejercer la función pública, mediante designación en cargos de confianza.

---

<sup>11</sup> EXP. N.º 00004-2010-PI/TC, FJ 26.

La aplicación de la norma constitucional fue el fundamento de la resolución 00056-2020-JEE-LIC1/JNE, que declaró improcedente la inscripción de la candidatura a la segunda vicepresidencia de la República de Vladimir Roy Cerrón Rojas por el partido político Perú Libre<sup>12</sup>. Por este motivo, la plancha presidencial elegida solo contaba con una vicepresidencia.

**Tabla 3. Candidaturas a elecciones generales 2021**

Tipo de Elección	Exclusión	Improcedente
Congresal	198	269
Parlamento Andino	25	20
Presidencial	-	5
Total general	223	294

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Elaboración propia.

Como puede observarse en la tabla 3, en el proceso electoral de 2021 se eliminaron 517 candidaturas por diversas causas previstas en la ley, además del impedimento citado en el párrafo anterior. Así, por ejemplo, la ley de organizaciones políticas prevé una declaración jurada de hoja de vida que debe ser presentada por cada candidato. En ella se incluyen la relación de sentencias condenatorias firmes impuestas al candidato por delitos dolosos, la relación de sentencias que declaren fundadas las demandas —que hubieran quedado firmes— interpuestas contra los candidatos por incumplimiento de obligaciones familiares o alimentarias, contractuales o laborales, o por incurrir en violencia familiar, así como una declaración de bienes y rentas, de acuerdo con las disposiciones previstas para los funcionarios públicos. La omisión de la citada información o la incorporación de información falsa dan lugar al retiro del candidato.

---

<sup>12</sup> Como explica Henry Ayala en el capítulo «Buscando a un vicepresidente. La conformación de las planchas presidenciales», se trata de una de las dos planchas presidenciales inscritas de manera incompleta para el proceso electoral de 2021.

## 6. INSCRIPCIÓN Y CANCELACIÓN DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS

Hasta 2019, la legislación establecía entre los requisitos para la inscripción de una organización política presentar una relación de adherentes en número cercano al millón de ciudadanos identificados con firma y número del documento. Los adherentes no asumían ningún compromiso con el partido cuya inscripción apoyaban. Este requisito formal no era prueba de enraizamiento social, más bien constituía una barrera de entrada burocrática, irrazonable y fuente de problemas diversos. Adicionalmente, se mantenía la inscripción de partidos que no participaban en elecciones. Con ello se facilitaban candidaturas improvisadas que funcionaban como franquicias o, como se les ha denominado, «vientres de alquiler». La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política planteó eliminar ese requisito, exigir la participación de los partidos en todos de los procesos de elecciones generales y contar con un padrón de al menos 15 000 afiliados, número que correspondía a los cargos de elección popular en disputa en elecciones generales y subnacionales. Adicionalmente, la reforma incluyó la exigencia de que el 80% de los candidatos que se presenten a cualquier electoral sean afiliados al partido.

El 27 de agosto de 2019 se publicó la ley 30995, que modificó la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas, y eliminó el requisito de las firmas. En cambio, establece que la solicitud de inscripción de un partido político debe estar acompañada de la relación de afiliados equivalente al 0,1% de los ciudadanos del padrón aprobado para el último proceso electoral nacional, entre otros requisitos.

Respecto de la cancelación de organizaciones políticas, la nueva ley establece que esta procede si al concluirse el último proceso de elección general no se hubiera alcanzado al menos cinco representantes al Congreso en más de una circunscripción y, al menos, 5% de los

votos válidos a nivel nacional. Con fecha 10 de agosto de 2021<sup>13</sup>, el JNE declaró concluido el proceso electoral. En setiembre, el Registro de Organizaciones Políticas canceló la inscripción de quince partidos políticos por no cumplir con los requisitos de ley para mantener su vigencia. El caso del Partido Morado era peculiar, pues obtuvo tres representantes, razón por la cual se le notificó la cancelación de la inscripción, presentándose la paradoja de lograr representación parlamentaria, pero perder la inscripción y no tener el número mínimo de cinco congresistas para conformar un grupo parlamentario. El partido apeló la decisión, logrando un fallo favorable del JNE<sup>14</sup>. La autoridad electoral citó el acuerdo del Pleno del 14 de enero de 2020, que interpreta la valla de cancelación de inscripción, en sentido estricto, por su contenido, y promoviendo la protección al derecho de la participación política. De manera que respecto del literal a) del artículo 13 de la Ley de Organizaciones Políticas, al restringir el derecho fundamental a la participación política, precisa que: i) la norma restringe un derecho fundamental, por lo que debe ser interpretada en sentido estricto, por lo que resulta improcedente su aplicación extensiva; ii) en la interpretación de la norma legal no solo se deben aplicar los criterios gramaticales, sistemáticos, teleológicos, entre otros, sino que, «al regular y restringir el ejercicio de un derecho fundamental, se debe promover una mejor protección de la participación política, descartándose la que restringe o limita este derecho: criterio asumido por el Tribunal Constitucional (STC-00075-2004-AA/TC, FJ-6, 20/05/2004)». Advierte que la norma contempla una sanción —la cancelación—, por lo que para aplicarse «debe garantizarse, expresa, precisa e inequívocamente», que la concurrencia copulativa de los dos requisitos —cinco representantes al Congreso en más de una circunscripción y, al menos, 5% de los votos válidos a nivel nacional en la elección del Congreso— se ha

---

<sup>13</sup> Resolución N° 0777-2021-JNE.

<sup>14</sup> Resolución N° 0851-2021-JNE.

materializado. Concluye señalando que «el Partido Morado no alcanzó al menos 5 representantes al Congreso en más de una circunscripción; no obstante, sí alcanzó el 5 % de los votos válidos a nivel nacional en la elección del Congreso. Así las cosas, al no configurarse la condición B, entonces, la consecuencia de cancelación de inscripción como partido político no se materializa».

Debido a la pandemia se suspendió la adecuación a las nuevas disposiciones para los partidos políticos registrados. Asimismo, se dictaron medidas transitorias para las elecciones generales 2021, en el marco de la emergencia nacional sanitaria ocasionada por la COVID-19. Cabe señalar que otros países habían postergado sus elecciones o dictaron medidas para realizar las elecciones en dos días consecutivos. La decisión en el Perú fue ampliar el horario de votación de 7 a.m. a 7 p.m. Se recomendó la publicación de protocolos para la realización de elecciones en el contexto descrito que serían coordinados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Ministerio de Salud. Asimismo, se dispuso la exoneración de multas por omisión al sufragio o inasistencia a la integración de las mesas de sufragio para las personas en grupos de riesgo para COVID-19.

## 7. DEMOCRACIA INTERNA<sup>15</sup>

Las elecciones internas constituyen una herramienta útil para estimular mayor competencia en los procesos de nominación de candidatos al interior de los partidos. La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política propuso elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, conocidas por las iniciales de las palabras como PASO. Con ello se buscaba dar mayor legitimidad al sistema político y permitir que

---

<sup>15</sup> El capítulo «En casa de herrero, cuchillo de palo: la selección de candidatos a cargos de elección popular», de Mirella Vásquez, desarrolla ampliamente las elecciones internas de los partidos para este proceso electoral de 2021.

los ciudadanos participen en la renovación y selección de candidatos usando el voto preferencial. Otro efecto importante en el sistema político sería la reducción del número de partidos políticos, excluyendo a aquellos con pocas preferencias electorales. Así, los partidos aptos para competir en elecciones generales tendrían que pasar una barrera del 1,5% de electores a nivel nacional en las primarias.

En julio del año pasado el Congreso aprobó la suspensión de las primeras PASO debido a la pandemia. El día 22 de agosto de 2020 se publicó la ley 31038, ley que establece normas transitorias en la legislación electoral para las elecciones generales 2021, en el marco de la emergencia nacional sanitaria ocasionada por la COVID-19 que regula, entre otros temas, las modalidades de elecciones internas. En aplicación de la citada ley, estas fueron organizadas por la ONPE.

Las nuevas reglas establecieron que: i) Los candidatos en las elecciones internas deben estar afiliados a la organización política por la que deseen postular y registrar dicha afiliación en el Registro de Organizaciones Políticas del JNE, como máximo hasta el 30 de setiembre del mismo año. ii) Cada organización política está facultada a establecer mayores requisitos. iii) Las elecciones internas pueden realizarse de acuerdo con dos modalidades: a. Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados. b. Elecciones a través de los delegados, quienes previamente deben haber sido elegidos mediante voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados. iv) La Oficina Nacional de Procesos Electorales establece los mecanismos de votación, manuales o electrónicos, presenciales o no presenciales, de los electores en las elecciones internas, garantizando transparencia, accesibilidad y legitimidad de las mismas, para lo cual debe disponer la realización de las auditorías que correspondan y la publicidad de sus resultados.

**Tabla 4. Modalidad de elecciones internas según organización política**

Modalidad	Partido Político
Por afiliados	Acción Popular Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad Juntos por el Perú Partido Aprista Peruano Partido Democrático Somos Perú Partido Morado Partido Nacionalista Peruano
Por delegados	Alianza para el Progreso Avanza País - Partido de Integración Social Democracia Directa Frente de la Esperanza 2021 Frente Popular Agrícola FIA del Perú - FREPAP Fuerza Popular Partido Político Contigo Partido Popular Cristiano 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: Perfil Electoral N° 3. Jurado Nacional de Elecciones

## **8. PARIDAD Y ALTERNANCIA<sup>16</sup>**

El Perú estrenó en las elecciones de abril la regla de paridad y alternancia, lo que parece haber incrementado la representación de mujeres en el Congreso a pesar de haberse mantenido el voto preferencial. La cuota de género se aprobó en el año 1997<sup>17</sup>. La ley dispuso que las listas debían incluir no menos del 25% de mujeres o varones, incrementándose a 30% en 2000<sup>18</sup>. La cuota se aplicó por primera vez en las elecciones del año 2000, duplicando la representación femenina de 10,8 a 20%; en 2001 alcanzó el 18,3%; en 2006, 29,1%; en 2011, 21,5%. En 2016 llegó al 28%, en el proceso de elecciones congresales de 2020 a 26%. Para el periodo 2021-2026 el número de mujeres parlamentarias es de 37,7%.

En 2019 se había aprobado la primera ley de paridad y alternancia en elecciones parlamentarias. Se aplicaría de manera escalonada: 40% en 2021, 45% en 2016 y 50% en el año 2031. Esta ley estableció que los organismos electorales y de la Defensoría del Pueblo analizarían las medidas dictadas para promover la participación de la mujer en la política<sup>19</sup>. El 23 de julio de 2020 el nuevo Congreso publicó la ley 31030, por la que se modificó la Ley 30996, a fin de garantizar paridad

---

<sup>16</sup> Mayor detalle de la aplicación de la paridad y alternancia en el capítulo desarrollado por Diego Uchuypoma y Carla Cueva.

<sup>17</sup> Ley N° 26859, Artículo 116.- Las listas de candidatos al Congreso deben incluir un número no menor del 25% de mujeres o de varones.

<sup>18</sup> Ley N° 27387 Artículo 116.- Las listas de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer.

<sup>19</sup> Ley N° 30996, Ley que modifica la ley orgánica de elecciones respecto al sistema electoral nacional, publicada el 27 de agosto de 2019. «En un plazo no mayor de seis meses de concluido el mismo, presentan un informe al Congreso de la República, para alcanzar sus conclusiones y, en su caso, las propuestas, progresivas o inmediatas, para mejorar la eficacia y el impacto de las acciones dirigidas a favorecer la participación política de la mujer».

y alternancia de género en las listas de candidatas. La nueva ley no solo elimina la aplicación progresiva, sino que la extendió a la lista de candidatos a la presidencia, en la que se elige al presidente y dos vicepresidentes<sup>20</sup>, así como a las listas para elecciones subnacionales<sup>21</sup> y los cargos de la dirigencia de los partidos políticos<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> La Ley 31030 modifica la ley orgánica de elecciones estableciendo que los candidatos a la presidencia y vicepresidencias de la República solicitan su inscripción en una sola fórmula, la cual debe incluir, por lo menos, a una mujer o a un hombre en su conformación, ubicados intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre, una mujer; o un hombre, una mujer, un hombre.

<sup>21</sup> Se modificó la ley de elecciones regionales, estableciendo que las organizaciones políticas a que se refiere el artículo precedente deben presentar conjuntamente una fórmula de candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional y una lista de candidatos al consejo regional. La fórmula de candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional debe respetar el criterio de paridad y alternancia, y del total de circunscripciones a las que se presenten, la mitad debe estar encabezada por una mujer o un hombre. La relación de candidatos titulares y accesitarios considera los siguientes requisitos: 1. Cincuenta por ciento de hombres o mujeres, ubicados intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer. El criterio de paridad y alternancia de género debe verificarse también sobre el número total de candidatos presentados por cada organización política.

En el caso de la modificación de la Ley de Elecciones Municipales, la lista de candidatos se presenta en un solo documento y debe contener:

[...] 3. El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que está conformada por el cincuenta por ciento (50%) de hombres o mujeres, ubicados intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer; no menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones. El criterio de paridad y alternancia de género debe verificarse también sobre el número total de candidatos presentados por cada organización política.

<sup>22</sup> La Ley de Organizaciones Políticas establece ahora respecto de la participación de hombres y mujeres en elecciones del partido político: «En las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político, así como para los candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al cincuenta por ciento del total de candidatos».

Como resultado de la aplicación de la ley, se incrementó sustancialmente el número de candidatas en las planchas presidenciales. Si se comparan las elecciones de 2016 y 2021, aun cuando solo hubo dos candidatas a la presidencia en ambos procesos electorales, la participación de las mujeres en las planchas se incrementó de 26% a 37%.

La participación política de las mujeres se vino incrementando desde 2001, siendo de 39% desde 2006. En las elecciones de 2020 el número de candidatas mujeres al Congreso llegó, en promedio, al 40% de las listas<sup>23</sup>. Sin embargo, no hubo mandato de posición. Con la nueva ley, las candidaturas de mujeres al Congreso llegaron al 50%. El resultado, 37,7% de mujeres elegidas, mostró la importancia de la ubicación de las candidaturas pues la alternancia permitió mayor visibilidad de las mujeres, en elecciones con listas cerradas y no bloqueadas.

## **9. EL FACTOR DEL VOTO PREFERENCIAL<sup>24</sup>**

El voto preferencial, candidaturas en lista cerradas y no bloqueadas, no es frecuente en la región. Si bien no es intrínsecamente negativo, tiene muchos efectos perniciosos, en los partidos, en las campañas, en el control del financiamiento. Su eliminación ha estado en el debate público prácticamente desde su incorporación, en 1978. El Congreso aprobó la eliminación del voto preferencial, pero dispuso su vigencia para las elecciones de 2021<sup>25</sup>.

¿Cuál es el impacto del voto preferencial en la elección de mujeres? En 2001, de las 22 congresistas electas, cinco lograron su elección gracias al voto preferencial (23%). En 2006, de las 35 mujeres electas,

---

<sup>23</sup> Jurado Nacional de Elecciones, Reporte Electoral N° 9, agosto 2020.

<sup>24</sup> Sobre este tema revisar el capítulo «Un balance del voto preferencial», de Cristhian Jaramillo.

<sup>25</sup> Primera disposición transitoria y complementaria de la Ley N° 30996, Ley 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.

quince (43%) mejoraron su posición. En 2011, de las 28 (43%), doce fueron elegidas gracias al voto preferencial. Un trabajo reciente del JNE<sup>26</sup> señala que, si se hubiera eliminado el voto preferencial en 2016, seis mujeres más hubieran sido congresistas; si lo hubieran hecho en 2020, ocho. Sin embargo, los estudios (Gallo & Sample, 2008; Campos Ramos, 2016) encuentran que no hay relación significativa entre el uso del voto preferencial y la elección de mujeres. Lo que muestra esta elección es que el número en la lista sí es un factor muy relevante. Visibilizar a las candidatas les brinda mejores posibilidades de ser elegidas.

## 10. CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS EN EL EXTERIOR

Hasta las elecciones parlamentarias extraordinarias celebradas en enero de 2020, los peruanos residentes en el exterior votaban como electores de la circunscripción de Lima. Mediante ley 31032 publicada el 23 de julio de 2020, se creó la circunscripción número veintisiete, para los peruanos residentes en el exterior.

La comisión de reforma política había propuesto la creación de esta circunscripción, pero en el marco de restablecimiento de la bicameralidad y con un número mayor de parlamentarios. Hoy son 130 en un congreso unicameral en el que existe una desproporción en el número de representantes en algunas circunscripciones. Así, al reducirse el número de representantes por Lima se agrava la subrepresentación. De las propuestas formuladas, ha quedado pendiente regular el voto postal o voto electrónico no presencial. La participación de peruanos en el exterior regularmente es baja, pues entre otras razones, se dificulta el desplazamiento de los peruanos hasta el consulado a causa de las distancias que deben recorrer.

---

<sup>26</sup> Jurado Nacional de Elecciones; Fuente: Jurado Nacional de Elecciones, Reporte Electoral N° 9, agosto 2020.

Para las elecciones de 2021, 997 033 electores, elegirían a dos representantes. La participación de los peruanos en el exterior en las elecciones parlamentarias fue de 23%. Los dos representantes elegidos pertenecieron a los partidos Renovación Popular y Fuerza Popular, recibieron 4619 y 1773 de votos respectivamente.

## **11. LA PROHIBICIÓN DE REELECCIÓN PARLAMENTARIA**

En enero de 2019 se publicó la reforma constitucional que prohíbe la reelección parlamentaria. Fue aprobada en el referéndum de 2018 con el 85,81% de votos. La propuesta se fundamentó en la necesidad de equiparar la prohibición de reelección para todas las autoridades de elección popular, así como fomentar la alternancia.

La prohibición de reelección inmediata de congresistas no ha sido parte de la Constitución histórica. La tradición constitucional ha sido la de la elección parlamentaria, sin límites. En la región, solo Costa Rica la prohíbe.

La reelección parlamentaria tiene múltiples beneficios para el sistema político: favorece la carrera política y la profesionalización en el cargo a partir de la experiencia; brinda incentivos para una mejor gestión y facilita la rendición de cuentas. A diferencia del presidente, los congresistas no manejan recursos. La presencia de políticos con experiencia facilita la negociación y el acuerdo entre los actores (Valencia Escamilla, 2009). La prohibición de la reelección parlamentaria «genera mayores alicientes para el amateurismo político y la fluidez partidaria» (Levitsky & Zavaleta, 2019). Para la Comisión de Venecia, un legislativo experimentado está en mejores condiciones de ejercer su función de control político; el legislativo tiene, al ser colegiado, partidos de oposición, y finalmente, el trabajo parlamentario se desarrolla con mayor apertura y transparencia (European Commission for Democracy through Law, 2019). Por las razones expuestas la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política recomendó eliminar la prohibición.

Históricamente la tasa de reelección en Perú es baja. Desde 1939 ha sido de 19%; entre 2001 y 2016, 22% en promedio. En el último congreso en el que se permitió la reelección hubo solo nueve (6,9%) congresistas reelegidos luego de uno o más periodos. Solo tres de ellos continuaron en el mismo partido político.

## 12. LAS REGLAS DE FINANCIAMIENTO<sup>27</sup>

En los últimos años, el Perú ha modificado la regulación del financiamiento a los partidos y a las campañas, con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de los partidos políticos ante las fuentes de dinero ilícito. Las primeras reglas se dieron en el año 2003, con la ley de partidos políticos, ley 28094, que reguló topes para los aportes y la obligación de informar. La referida ley estableció el financiamiento público directo, pero no fue hasta 2016 cuando se habilitó el presupuesto para cumplir con esta disposición. Solo los partidos políticos y alianzas electorales que obtienen representación en el Congreso reciben recursos del Estado. Con tal fin, el Estado destina el equivalente al 0,1% de la unidad impositiva tributaria (UIT) por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso. En el año 2005, la ONPE dictó el reglamento de financiamiento y supervisión de fondos partidarios. En el año 2017, la ley 30689, ley que modifica el título VI de la ley 28094, ley de organizaciones políticas, y la ley 30225, ley de contrataciones del Estado, con el fin de prevenir actos de corrupción y el clientelismo en la política aumentaron las fuentes de financiamiento, precisaron topes y la obligación de bancarizar los aportes mayores a una UIT. En el año 2018, mediante referéndum, se elevaron a rango constitucional las reglas de financiamiento de las organizaciones políticas. La reforma estableció reglas, principios y disposiciones que requerían de otras normas de desarrollo. Entre las reglas precisó que el financiamiento de

---

<sup>27</sup> Sobre la aplicación de estas normas revisar el capítulo: El financiamiento de la política post-Lava Jato: ¿qué ha cambiado y qué falta mejorar? de Denisse Rodríguez-Olivari.

organizaciones políticas puede ser público y privado. Asimismo, que solo mediante financiamiento público indirecto se realiza la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos. Los principios que deben orientar la legislación sobre la materia están orientados a asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas y la transparencia sobre el origen de sus recursos económicos, así como su verificación, fiscalización, control y sanción. El financiamiento de organizaciones políticas se rige por ley conforme a criterios de transparencia y rendición de cuentas. El financiamiento público promueve la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad.

Las disposiciones aprobadas incluyeron materias que requerían normas de desarrollo. La Constitución señala que el financiamiento privado se realiza a través del sistema financiero, la ley debía establecer las excepciones, topes y restricciones. Otra ley debía regular las sanciones administrativas, civiles y penales que genera el financiamiento ilegal.

En 2019 se aprobó, mediante ley 30997, la modificación del Código Penal, incorporando los delitos contra la participación democrática, en las modalidades de delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas, falsedad de la información sobre aportaciones, ingresos y gastos de organizaciones políticas y fuentes de financiamiento legalmente prohibidas. La pena privativa de la libertad puede llegar a ocho años.

En setiembre de 2020, mediante ley 31046 se modificaron las reglas para el financiamiento de organizaciones políticas. Las modificaciones más relevantes respecto de la aludida ley 30689 de 2017 fueron: i) la obligación de bancarizar todo aporte privado en dinero que supere el 25% de una UIT. Los aportes privados en especie y los que no superen el 25% de una UIT se efectuarían mediante recibo de aportación; ii) la reducción del monto que podría recaudarse por la realización de actividades proselitistas, de 250 a 100 UIT por actividad, incrementando el control sobre estas actividades y estableciendo la obligación de la organización política de identificar a los aportantes de las actividades

proselitistas y de remitir la relación a la ONPE; iii) se incluye entre las fuentes de financiamiento prohibido el aporte de personas condenadas o detenidas por presunta comisión de delitos de crimen organizado; iv) la presentación de dos entregas obligatorias con la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral. Al menos una entrega durante la campaña electoral como control concurrente; v) la ampliación de otros rubros para utilizar los recursos provenientes del financiamiento público directo. Entre estos la contratación de personal y servicios diversos, la realización de encuestas, desarrollo de sistemas informáticos o herramientas digitales y procesamiento masivo de datos; vi) se contempla la posibilidad, en casos extremos, de suspender la inscripción de la organización política hasta que las observaciones respecto del incumplimiento reiterado de obligaciones cuya calificación corresponde a infracciones muy graves formuladas por la ONPE; vii) en el uso de la franja electoral, se incluye el principio de igualdad y no discriminación, por el cual la propaganda electoral no puede contener mensajes sexistas, racistas ni basados en estereotipos de género que perjudiquen o menoscaben la participación política de las mujeres y otros colectivos.

### 13. COMENTARIOS FINALES

Las reformas que dieron lugar a nuevas reglas de juego se presentaron, aprobaron y aplicaron en el contexto de elecciones muy complejas. El contexto descrito muestra la intensidad de la triple crisis —política, económica y sanitaria— en el que se desarrolló el proceso de reforma y las elecciones de 2021.

Las crisis suelen ser el escenario para el impulso de reformas. Sin embargo, era poco probable que estas se aprueben, debido a la tensión entre Ejecutivo y Legislativo, así como por la fragmentación del Congreso en el periodo analizado. No obstante, como puede observarse, la agenda legislativa del periodo 2016-2021 estuvo marcada por las reformas.

El balance en la aprobación de reformas electorales es de tal magnitud que el marco normativo modificó la inscripción de candidaturas, la participación política de mujeres, las reglas de financiamiento y la publicidad política en radio y televisión.

Han quedado pendientes la implementación de las PASO, postergadas por decisión del Congreso a causa de la pandemia. Asimismo, el debate y la aprobación de otras reformas, como por ejemplo los ajustes en el calendario electoral, la eliminación de la publicación de encuestas y medidas para una mayor participación electoral.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Campos Ramos, M. (2016). El voto preferencial en el Perú. *Elecciones*, 14 (15), 85-108.
- Campos Ramos, M. (2020). La parlamentarización del presidencialismo. En C. Landa, *Actas de las V Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales* (pp. 15-35). Lima: Palestra.
- Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019). *Hacia la democracia del Bicentenario*. Lima: Fundación Konrad Adenauer.
- European Commission for Democracy through Law. (2019). *Report On Term-Limits Part II – Members Of Parliament*. Estrasburgo.
- Gallo, M., Sample & K., S. G. (2008). Las elecciones legislativas peruanas en 2006: un caso exitoso de cuotas con voto preferencial. En M. Rios, *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago: Catalonia.
- INEI - Instituto Nacional de Estadística e Informática (2021). *Estadísticas del Bicentenario*. Lima: INEI.
- Levitky, Steven & Mauricio Zavaleta (2019). *¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú?* Lima: Planeta.
- Sartori, G. (2003). *Ingeniería constitucional comparada*. CDMX: Fondo de Cultura Económica.
- Valencia Escamilla, L. (2009). Élite parlamentarias y profesionalización legislativa en México. *El Cotidiano*, 155, 69-76.



# EL IMPACTO DE LA SEGUNDA VUELTA EN LA FRAGMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PERUANA

Javier Albán González<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Una de las características más llamativas de la elección presidencial peruana de 2021 fue, sin duda, el rechazo generalizado que mostró la ciudadanía hacia la oferta electoral de las candidaturas presidenciales que se presentaron en la primera vuelta. El candidato ganador, Pedro Castillo, de Perú Libre, obtuvo apenas el 18% de los votos válidos<sup>2</sup>, considerablemente menos que quienes encabezaron la votación en 2016 (Keiko Fujimori, 40%), 2011 (Ollanta Humala, 32%), 2006 (Ollanta Humala, 31%) y 2001 (Alejandro Toledo, 37%). Además, por primera vez desde el retorno a la democracia, ningún candidato durante toda la campaña —ni siquiera Castillo— fue capaz de superar la barrera de 20% de intención de voto a nivel nacional, según las mediciones de la encuestadora Ipsos Perú<sup>3</sup>. Un escenario así dificulta la gobernabilidad y, más bien, facilita la activación de los problemas potenciales de los

---

<sup>1</sup> Abogado por la PUCP y MSc en Política Comparada por The London School of Economics. El autor agradece los aportes de la politóloga Mariana Otero en la investigación para este artículo.

<sup>2</sup> Es decir, del total de votos, sin contar los blancos y nulos.

<sup>3</sup> Antes Apoyo Opinión & Mercado. Ver Gráfico 9 en la página 94.

sistemas presidencialistas, como los conflictos de legitimidad entre el Legislativo y el Ejecutivo, o que la inflexibilidad del mandato presidencial se vuelva un problema para la estabilidad (Linz, 1990)<sup>4</sup>.

¿Qué explica este nivel de desafección? En la literatura política reciente se ha dado cuenta de ciertas situaciones y fenómenos que podrían darnos al menos parte de la respuesta, como la falta de un sistema de partidos políticos sólidos e institucionales (Muñoz, 2012; Levitsky & Zavaleta, 2016; Rubio, 2015; Tanaka, 2017), el relativamente poco entusiasmo o aprecio que existe en el Perú por la idea misma de vivir en una democracia (Latinobarómetro, 2018; Torres, 2020), o incluso la diversidad étnica (Madrid, 2005; Lublin, 2015). En lo que sigue, no obstante, me concentraré en analizar el rol de otro factor que, en el caso peruano, también habría contribuido de forma relevante a crear las condiciones favorables para una fragmentación espontánea y cada vez más pronunciada de las preferencias electorales frente a la oferta política de candidaturas presidenciales: la adopción de la regla electoral de mayoría absoluta con segunda vuelta.

Esta modalidad de elección implica que, si ninguna candidatura logra más del 50% de los votos válidos en una primera ronda, se activa una segunda ronda entre los dos candidatos que obtuvieron más votos<sup>5</sup>. Si bien esta regla fue adoptada por primera vez en el Perú en la Constitución de 1979, hasta antes del año 2000 solo había sido puesta en práctica en las elecciones de 1990<sup>6</sup>. En lo que va de este siglo, sin

---

<sup>4</sup> En las democracias con sistemas parlamentarios, como Canadá o el Reino Unido, el primer ministro (quien es el líder del Gobierno) puede renunciar o incluso llamar a elecciones en cualquier momento.

<sup>5</sup> En otros países, variantes de esta regla exigen menos del 50% para ganar en la primera vuelta.

<sup>6</sup> Aquella vez, Alberto Fujimori derrotó en una segunda vuelta a Mario Vargas Llosa con 62,4% de votos válidos contra 37,6%. Cinco años antes, Alfonso Barrantes había renunciado a participar en una segunda vuelta contra Alan García, quien había ganado en primera vuelta con el 45,8% de los votos emitidos (en ese momento se exigía el 50% de los votos emitidos, hoy se exigen votos válidos).

embargo, el que la elección presidencial se resuelva en una segunda vuelta se ha convertido en la nueva normalidad. Nadie ha logrado volver a ganar en abril desde Alberto Fujimori en 1995.

¿Cómo es que la segunda vuelta habría impactado en la fragmentación antes descrita? Desde hace varias décadas, un campo de la ciencia política se ha dedicado a estudiar y debatir cómo es que determinadas reglas electorales pueden causar diferentes efectos en la psicología de los votantes, políticos, donantes y, finalmente, en los sistemas de partidos (Duverger, 1957, 1986; Cox, 1997). Entre las contribuciones más importantes y también más debatidas en este campo se encuentran las «leyes sociológicas» del politólogo y jurista francés Maurice Duverger, una de las cuales sugiere que las elecciones con mayoría absoluta en dos vueltas —como la elección presidencial peruana— tienden a fragmentar la oferta efectiva de partidos políticos (Riker, 1982; Nohlen, 2013), y por ende de candidaturas a la presidencia (Jones, 1999; Nohlen, 2007; Duque, 2019). Por el contrario, la regla de la mayoría simple o relativa en una sola vuelta<sup>7</sup> tiende más bien a concentrar la oferta efectiva de partidos y candidatos<sup>8</sup>. Ello pues esta última regla, por un lado, crearía más incentivos que la primera para que se formen alianzas electorales desde el inicio de la campaña y, por otro lado, limitaría más el número de opciones por las cuáles votar podría resultar ‘estratégico’ para quienes quieren evitar sentir que han ‘desperdiciado’ su voto en alguien sin opciones.

En la práctica, existen países donde la realidad del sistema político parece claramente alineada con estas teorías sobre la concentración o fragmentación de la oferta efectiva de partidos (Colombia, Estados Unidos), pero también hay otros en los cuales esto ha sido menos claro (Costa Rica, Reino Unido), lo que ha dado origen a varios cuestionamientos o matices a lo planteado por Duverger (Martínez, 2006;

---

<sup>7</sup> Es decir, gana quien obtenga más votos, cualquiera sea la cantidad obtenida.

<sup>8</sup> Con «oferta efectiva» de partidos y candidatos, me refiero a aquellos partidos y candidatos que cuentan con o logran ganar cierto respaldo popular y, por ende, son efectivamente competitivos en las elecciones.

Dunleavy, 2012, McClintock, 2018). En este capítulo argumentaré que haber adoptado la segunda vuelta para la elección presidencial habría contribuido, al menos en el caso peruano, a la fragmentación que vimos reflejada varias décadas más tarde en el proceso electoral de 2021. Esta regla habría permitido que cada cinco años se reduzcan los incentivos para la formación de alianzas electorales y se facilite el ingreso de nuevos actores, por quienes votar podría ser considerado ‘estratégico’. La consecuencia de que esta fragmentación haya sido progresiva y no solo una anomalía de las elecciones de 2021 sería que hoy, gracias en parte a la segunda vuelta y mientras nada más cambie, los actores políticos —votantes y candidatos— continuarán teniendo incentivos para comportarse de forma tal que el escenario se mantenga igual o incluso se fragmente más, hasta que el tablero vuelva a ser alterado por algún shock interno o externo<sup>9</sup>.

Por su parte, las reglas de la elección congresal, así como las de las elecciones regionales y municipales y otros aspectos del diseño constitucional podrían generar también otros efectos independientes o combinados en los sistemas de partidos. Sin embargo, en este capítulo me concentraré principalmente en destacar cómo es que la segunda vuelta habría contribuido a la fragmentación de la oferta efectiva en las elecciones presidenciales. Ello tanto por temas de espacio, como porque se trata indudablemente de la elección más relevante y que más interés despierta en las democracias presidenciales (Jones, 1999, p. 171; Tuesta, 2005, p. 217) <sup>10</sup>.

Para explicarme mejor, procuraré seguir los lineamientos del rastreo de procesos (Collier, 2011; Beach 2017), por lo que incluiré una teoría sobre cómo es que funcionaría el mecanismo causal sugerido, que

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, la irrupción de un líder populista y popular de corte autoritario que logre llegar al poder (Levitsky & Ziblatt, 2018), o una nueva crisis interna o internacional de muy grandes proporciones.

<sup>10</sup> Esto es, aquellas en donde existe un presidente que es el jefe de Estado y también del Gobierno.

conecte y explique paso a paso el camino entre la causa y la consecuencia, así como un análisis detallado de cómo es que se habría manifestado este mecanismo en un caso práctico (Beach, 2017, p. 22). En ese sentido, en la siguiente sección explicaré con más detalle cómo es que funcionaría este efecto fragmentador de las segundas vueltas planteado por Duverger y qué evidencia se ha encontrado al respecto en democracias presidenciales, y destacaré algunos apuntes importantes realizados desde las ciencias sociales. Luego, comentaré algunas consideraciones adicionales sobre cómo es que este mecanismo operaría en la práctica y por qué es que el contexto peruano en particular sería especialmente propenso a que la mayoría absoluta con segunda vuelta tenga un efecto fragmentador importante. En la cuarta sección, repasaré cómo se habría manifestado este efecto en la práctica entre 2000 y 2020, al generar en cada elección incentivos para los votantes y los políticos que favorecieron la fragmentación. Tras ello, ahondaré finalmente en cómo es que toda esta antesala habría contribuido al resultado fragmentado que vimos en 2021. Para terminar, plantearé algunas conclusiones de carácter general.

## **2. EL EFECTO DE LAS SEGUNDAS VUELTAS**

Duverger sugirió hace más de medio siglo que la selección de determinadas reglas electorales podía impactar en que el sistema de partidos se desconcentre en una oferta de varios partidos o más bien se concentre en solo dos partidos o coaliciones<sup>11</sup>. Concretamente dijo que: i) la regla de representación proporcional en la elección parlamentaria «tiende a llevar hacia un sistema con muchos partidos independientes entre sí»; ii) la regla de mayoría absoluta con segunda vuelta «tiende a producir un multipartidismo moderado por alianzas»; y iii) la regla de mayoría simple o relativa «tiende a llevar hacia un sistema bipartidista»

---

<sup>11</sup> Como se verá más adelante, en realidad también podría ser en tres (o, teóricamente, hasta en más).

(Duverger, 1955, p. 113, como se citó en Nohlen, 2013, p. 13; Duverger, 1986, p. 70)<sup>12</sup>. Me enfocaré principalmente en el efecto que tendrían la segunda regla y, en cierta medida también la tercera, en tanto que la mayoría relativa es la principal alternativa a la segunda vuelta en las democracias presidenciales latinoamericanas, con variaciones y regulaciones adicionales según cada caso<sup>13</sup>.

Como adelanté líneas arriba, existe una explicación lógica sobre por qué una de estas dos reglas haría que los resultados de las elecciones tiendan a concentrarse o a fragmentarse más. En todo tipo de elecciones existen circunstancias que pueden llevarnos a estimar que es más o menos estratégico votar por determinadas candidaturas. Las personas usualmente no queremos sentir que hemos desperdiciado nuestro voto, por lo que muchas veces nos sentimos inclinadas a votar no por nuestra candidatura favorita, sino por la que preferimos entre las que consideramos que tienen realmente oportunidad de ganar. Esta conducta estratégica, si bien puede manifestarse en todo tipo de sistemas políticos y electorales, puede ocurrir con mayor o menor frecuencia y derivar en resultados diferentes, según las características específicas de cada sistema y contexto.

Cuando una elección presidencial se define en una sola ronda —por ejemplo, cuando la regla es una de mayoría relativa—, votar estratégicamente implicará escoger solo entre quienes consideramos que tienen oportunidad de conseguir más votos que nadie en esa única elección. Si compiten tres candidatos y, a días de la elección, uno tiene 30% de intención de voto, otro 25% y otro 19%; difícilmente podría justificarse un argumento en favor de que resultaría estratégico votar por quien va tercero, si quien va segundo nos parece una opción relativamente mejor a quien va primero y sí parece tener una oportunidad (por ejemplo, si es quien ha venido creciendo hacia el final). Solo gana quien

---

<sup>12</sup> Traducción propia.

<sup>13</sup> Es decir, que compare la segunda vuelta con la mayoría relativa no implica que esté sugiriendo que debería adoptarse esta última regla, sino que es la más usualmente estudiada y utilizada como alternativa a la segunda vuelta.

obtiene el primer lugar. Quedar segundo es igual que quedar último. En cambio, cuando se prevé una segunda vuelta en caso de que nadie alcance una mayoría absoluta en una primera ronda, y se hace creíble que esa segunda vuelta se tendrá que convocar, votar estratégicamente ya no necesariamente significará lo mismo. En la misma elección entre los mismos tres candidatos, quizá ya no parecería tan arriesgado votar por quien va tercero con 19%, si nos parece que las tendencias de las últimas semanas le dan posibilidades de alcanzar al segundo y, tras ello, de ganar en la segunda vuelta. Por ello, sería esperable que una regla de mayoría absoluta con segunda vuelta conduzca a que menos gente vote estratégicamente en la primera ronda, lo que permitiría a más partidos sobrevivir, en contraste con las elecciones que se resuelven en solo una ronda de votación.

Al mismo tiempo, por el lado de los partidos, cuando solo existe una oportunidad de ganar, el contexto es más favorable a la formación de alianzas electorales desde la campaña que en los sistemas con dos vueltas (Leal, 2018, pp. 117-118). A los partidos pequeños les puede convenir aliarse con los más grandes para mejorar sus posibilidades de alcanzar alguna participación en el gobierno o congreso, mientras que a los grandes muchas veces les conviene también sumar a partidos más pequeños a su coalición, si estos les permiten aspirar a más votos. Todo suma para intentar lograr más apoyo que el rival o rivales principales. En estos contextos, además, lo más estratégico para los partidos que aspiren a alcanzar la presidencia suele ser apuntar desde un inicio a conectar con el sector más amplio posible del electorado. En cambio, cuando se exige una mayoría absoluta con segunda vuelta, es más probable que se generen las condiciones para que partidos que opten por presentar una propuesta política dirigida solo a un porcentaje menor del electorado —digamos, a un 20%— tengan éxito y logren ser competitivos por su cuenta. Así no ganen ni pasen a segunda vuelta en lo inmediato, un partido competitivo en la carrera presidencial normalmente asegura una representación parlamentaria relevante, más aún cuando

la primera vuelta de la elección presidencial se celebra en la misma fecha que la elección legislativa, pues lo que ocurra en la primera suele influenciar en la segunda (Jones, 1999, p. 172). Así, la segunda vuelta crea un camino alternativo a la presidencia: quedar segundo y apostar a ser —o encontrarte con que eres— el «mal menor» en la segunda vuelta. Defender los intereses de solo parte del país, o ser abiertamente más radical, tiene más posibilidades de convertirse en una mejor estrategia que apuntar al centro del electorado<sup>14</sup>. Aunque este último grupo incluya a un sector más amplio de la ciudadanía, se trata por lo mismo de un grupo más heterogéneo en sus opiniones políticas ante asuntos concretos (Torres, 2020).

El resultado de estos dos efectos es que la segunda vuelta tiende a generar una competencia entre más opciones, en comparación con las elecciones que se resuelven en una sola ronda. Este incentivo que se generaría en los electores para votar estratégicamente, y en los partidos para aliarse con mayor o menor frecuencia, suele denominarse el «factor psicológico», y es probablemente la idea más importante tras las hipótesis de Duverger<sup>15</sup>. En los últimos setenta años, tanto su lógica como su relevancia empírica han sido objeto de debate. Como detalla el académico alemán Dieter Nohlen (2013, pp. 12-13), «es bien sabido que las tres ‘leyes’ provocaron enormes controversias científicas, sobre todo a raíz de que los críticos de Duverger quisieron endosarle más de lo que él

---

<sup>14</sup> O al ‘votante mediano’.

<sup>15</sup> Para el caso de las elecciones parlamentarias, existe un factor adicional que también favorece a la concentración del sistema cuando los escaños se asignan por regla de mayoría relativa en cada distrito electoral (independientemente de su tamaño). Duverger lo denomina «factor mecánico», y refiere al hecho de que cuando los congresistas son elegidos en comicios con mayoría relativa, la fórmula de repartición de escaños siempre permite a los partidos más grandes conseguir una proporción de sitios en el Congreso mucho mayor que la proporción de votos que lograron, mientras que ocurre lo contrario con los partidos más pequeños (más aún si existe un umbral o valla electoral). No obstante, dado que este texto trata sobre el efecto de una regla de la elección presidencial, no ahondaré más en este punto.

evidentemente quiso expresar». En efecto, el autor francés aclaró varias veces que su planteamiento solo sugiere que ciertas reglas electorales generan determinadas «tendencias» hacia la fragmentación o concentración de los sistemas de partidos. Sin embargo, también indicó que estas tendencias podían, a su vez, interactuar con otras generadas por distintas características del contexto, como podrían ser reglas adicionales o algún evento histórico, y que, por ende, no siempre se llegaría al mismo resultado. Aun así, buena parte de la crítica a Duverger pareció asumir sus propuestas de forma más determinística: como si se hubiese sugerido que el efecto (p. ej. multipartidismo) sería un resultado necesario siempre que un país adopte alguna de las tres reglas referidas por dicho autor (p. ej. segunda vuelta). Pero esa nunca ha sido la hipótesis. De hecho, Duverger aclaró explícitamente casi desde el inicio que sus tres fórmulas «de ninguna manera abarcan todas las influencias de la mecánica electoral sobre el régimen de partidos» (Duverger, 1959, como se citó en Nohlen, 2013, p. 14).

Queda entonces claro hasta aquí que los efectos que se sugiere que tendrían la segunda vuelta y la mayoría relativa en la oferta efectiva de partidos y candidatos no pretenden ser reglas rígidas, sino simplemente tendencias que interactúan con otros elementos de cada contexto particular. No obstante, es relevante destacar que los resultados de múltiples investigaciones sugieren que estas tendencias sí se habrían materializado en la práctica en varios países, al menos bajo determinadas condiciones. Una limitación para esto es que la mayor parte de estos estudios han analizado estas tendencias en países con sistemas de gobierno parlamentario, con la notoria excepción de Estados Unidos (Riker, 1982; Grofman y otros, 2009)<sup>16</sup>. Aun así, sí existen estudios relativamente recientes que se han concentrado en analizar específicamente democracias presidenciales.

---

<sup>16</sup> Como el Reino Unido o India, en donde no existe un presidente elegido que sea el jefe del Ejecutivo, sino que lidera el Gobierno un primer ministro del partido con más escaños en el Parlamento.

Por ejemplo, el politólogo estadounidense Mark P. Jones (1999) estudió la evolución de 33 democracias presidenciales entre 1938 y 1997 desde un enfoque multimetódico, y encontró evidencia robusta que sugería que pasar de una regla de mayoría relativa a una de segunda vuelta efectivamente tiende a fragmentar los sistemas de partidos. Aunque este efecto sería menos pronunciado cuando uno de los candidatos es el actual titular del cargo (*incumbent*). Tiempo después, otro estudio comparativo de dieciocho democracias en América Latina entre 1978 y 2005, publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, mostró cómo «los sistemas de mayoría simple y los de segunda vuelta con umbral reducido<sup>17</sup> se asocian con la participación de un menor número de candidatos importantes a la presidencia y menos partidos representados en el Congreso», en contraste con los sistemas de mayoría absoluta con segunda vuelta (Payne y otros, 2006, p. 27). Aunque cabe destacar que este estudio también señaló que, debido al relativamente poco tiempo transcurrido hasta entonces desde la adopción de la segunda vuelta en América Latina, aún no era posible sacar conclusiones definitivas sobre los efectos de esta regla en los sistemas de partidos (ver tabla 1). Más recientemente, el politólogo mexicano Uriel Leal (2018) analizó los resultados electorales de 72 elecciones en dieciocho países de América Latina entre 1999 y 2017, y encontró que el número efectivo de partidos fue en promedio superior en los comicios en los que se utilizó algún método de segunda vuelta (3,23-3,39), que en los resueltos con mayoría relativa (2,65)<sup>18</sup>, aunque en este último grupo el resultado solo fue bipartidista en el 47% de los casos, mientras hubo

---

<sup>17</sup> Es decir, aquellos en donde hay segunda vuelta, pero para ganar en la primera vuelta no se exige una mayoría absoluta, sino algún umbral reducido. Por ejemplo, solo 40% de los votos (Costa Rica), o lograr alternativamente más del 45%, o más de 40% con una ventaja de 10 puntos porcentuales sobre el segundo lugar (Argentina).

<sup>18</sup> El número efectivo de partidos es una fórmula aritmética desarrollada originalmente por Laakso y Taagepera (1979) que estima el número de partidos que efectivamente son competitivos en una elección.

hasta tres candidatos relevantes en el 55% de ellos. A diferencia del segundo estudio citado, Leal encontró que las modalidades de segunda vuelta que piden mayorías menores al 50% más uno generarían tanta o más fragmentación que la variante más común, que sí exige mayoría absoluta.

Una revisión directa de los resultados de las elecciones presidenciales celebradas en países democráticos de América Latina con segunda vuelta, en contraste con los cinco que mantuvieron alguna modalidad de mayoría relativa y Estados Unidos, muestra que la experiencia empírica en esta región es al menos compatible con lo planteado por Duverger<sup>19</sup>. La tabla 1 agrupa las doce democracias presidenciales de América Latina que adoptaron la regla de la segunda vuelta en sus diferentes modalidades. La tabla 2 muestra el promedio de votos válidos que alcanzaron los dos primeros lugares en las elecciones presidenciales en las diez democracias de ese grupo en las cuales la regla se ha usado más de una vez. La tabla 3 muestra la misma información de las democracias latinoamericanas que no adoptaron la segunda vuelta, así como la de Estados Unidos<sup>20</sup>. Como puede apreciarse, pese a que la intención al adoptar la segunda vuelta en la mayoría de las democracias que introdujeron esta regla fue mejorar la legitimidad de los presidentes electos, en la práctica esto no se ha conseguido (Hurtado, 2020)<sup>21</sup>. Los países que hicieron este cambio han terminado eligiendo a presidentes cuyo apoyo en la primera vuelta ha sido, en promedio, menor al de sus pares elegidos en países sin segunda vuelta, sobre todo en los casos en que haya resultado elegido el que obtuvo el segundo lugar.

---

<sup>19</sup> Sin considerar a Cuba y Haití, ni a Venezuela luego de 2006.

<sup>20</sup> Se consideran democracias aquellas que tienen un puntaje superior a 5 el índice Polity V (Coppedge et. al), que clasifica a los países según una calificación de entre -10 y 10 puntos en democracias (6 a 10), anocracias abiertas (1 a 5), anocracias cerradas (-5 a 0) y autocracias (-10 a -5).

<sup>21</sup> Algo que no se habría logrado en la práctica (Hurtado, 2020).

**Tabla 1. Países latinoamericanos que adoptaron la segunda vuelta en la elección presidencial<sup>22</sup>**

	Año de la reforma	Año de primer uso	Mayoría requerida en primera vuelta	Regla previa
Argentina	1972	2015	45%, o 40% y 10 puntos porcentuales de distancia	Mayoría relativa (colegio electoral)
Bolivia	2009	(nunca)	50%+1 o 40% y 10 puntos porcentuales de distancia	Segunda vuelta en el Congreso
Brasil	1988	1989	50%+1	Mayoría relativa (colegio electoral)
Chile	1980	1999	50%+1	Mayoría relativa
Colombia	1991	2010	50%+1	5
Costa Rica	1949	2002	40%	-
República Dominicana	1994	1996	50%+1	Mayoría relativa
Ecuador	1998	1998	45%, o 40% y 10 puntos porcentuales de distancia	Segunda vuelta, 50+1%, desde 1979
El Salvador	1982	1984	50%+1	Segunda vuelta en el Congreso
Guatemala	1985	1985	50%+1	Segunda vuelta en el Congreso
Perú	1979	1990	50%+1	Segunda vuelta en el Congreso
Uruguay	1996	1999	50%+1	Mayoría relativa (especial)

Fuente: Nohlen, 2005; Canchari, 2011; Hurtado, 2020.

<sup>22</sup> No se incluye a Nicaragua, que introdujo la segunda vuelta en 1995, pero la eliminó en 2013.

**Tabla 2. Promedio de votos válidos (%) por los dos primeros lugares en elecciones presidenciales en países de América Latina, en primera vuelta<sup>23</sup>**

	Número de elecciones	% promedio de votos válidos del primer lugar	% promedio de votos válidos del segundo lugar	Suma del 1º y 2º lugar
Brasil (1989-2018)	8	45,9	29,5	75,4
Chile (1999-2017)	5	44,6	30,1	74,7
Colombia (2010-2018)	3	38,4	24,1	62,4
Costa Rica (2002-2018)	5	36,4	29,4	65,8
República Dominicana <sup>24</sup> (1996-2020)	7	51,3	36,7	88
Ecuador (1998-2021)	7	37,1	23,3	60,4
El Salvador <sup>25</sup> (1984-2019)	8	51,1	34,9	86
Guatemala (1985-2019)	9	33	23	56
Perú (1990, 2021)	8	38	24,9	62,9
Uruguay (1999-2019)	5	46,4	32,2	78,6

Fuente: Nohlen, 2005; Albán, 2020.

<sup>23</sup> No se incluye a Bolivia, país que adoptó la segunda vuelta recién en 2009, sin haberla llevado a la práctica. Tampoco a Argentina, que, si bien implementó una segunda vuelta con umbral desde 1972, recién la puso en práctica por primera vez en 2015.

<sup>24</sup> En República Dominicana solo se ha dado una segunda vuelta en 1996, cuando José Francisco Peña ganó la primera vuelta con apenas el 45,94% (requería de 50%). En la práctica, por ende, puede que aún no se haya dado el espacio necesario para el desarrollo de la tendencia planteada en este capítulo.

<sup>25</sup> Cabe destacar que El Salvador vivió una guerra civil entre 1979 y 1992. La elección de 1984, en la que el país celebró por primera vez una segunda vuelta, fue la primera democrática y libre de acusaciones de fraude masivo en más de una década, y tras ello solo volvió a darse una segunda vuelta en la elección subsiguiente, de 1994. En ambas, no obstante, la concentración del voto por los dos primeros lugares superó el 60% de los votos. Luego de eso, el país se mantuvo por varios lustros en una suerte de bipartidismo, hasta que este equilibrio pareció quebrarse nuevamente tras la elección de 2019.

**Tabla 3. Promedio de votos válidos (%) por los dos primeros candidatos en elecciones presidenciales de países de América Latina con mayoría simple y Estados Unidos<sup>26</sup>**

	Número de elecciones	% promedio de votos válidos del 1er lugar	% promedio de votos válidos del 2do lugar	Suma del 1º y 2º lugar
Estados Unidos (1980-2020)	11	50,7	44,3	95
Honduras (1985-2017)	9	49,7	41,6	91,3
México (2000-2018)	4	43,4	31,8	75,2
Panamá (1994-2019)	6	43	33	76
Paraguay (1998-2018)	5	47,3	37,3	84,6
Venezuela (1978-2006)	8	52,5	36,5	89

Fuente: Nohlen, 2005; Albán 2020.

Ciertamente, una mirada superficial no basta para determinar el efecto de la segunda vuelta. Los estudios antes citados no son los únicos realizados sobre el impacto que tendría la segunda vuelta en las democracias presidenciales. Hay también autores que han argumentado que la segunda vuelta no siempre aumentaría el número de partidos<sup>27</sup>, y que esta regla genera otros efectos positivos en las democracias, como asegurar una elección con respaldo mayoritario y por ende con mayor legitimidad de origen, o generar espacios para la negociación de acuerdos y coaliciones en el período entre las dos vueltas (Martínez, 2006, McClintock, 2018). Sin embargo, tanto los tres estudios citados como esta mirada general a la información que muestran las tablas 2 y 3 son útiles para ejemplificar cómo es que lo que se observa en varias

<sup>26</sup> Solo se incluyen países y periodos considerados democráticos por el índice Polity V.

<sup>27</sup> Por ejemplo, para Martínez (2006) esto no ocurriría cuando la elección suele resolverse en la primera ronda.

democracias presidenciales es, cuando menos, compatible con lo planteado por Duverger.

Antes de pasar a analizar cómo es que este efecto habría operado en el caso específico del Perú es importante formular dos precisiones adicionales. La primera es que para que pueda operar el factor psicológico que la segunda vuelta desataría en votantes y partidos, es necesario que se cumplan ciertas condiciones. Específicamente, para que las personas puedan votar estratégicamente solo entre las candidaturas con mayor opción de ganar, es necesario que vivan en una democracia con mínimas garantías que protejan el derecho al voto, y que cuenten con información confiable sobre cómo va cada candidatura a medida que avanza la elección (Cox, 1997). La segunda precisión es que, como plantean los autores de otro estudio más reciente que analizó data de elecciones legislativas en 44 democracias parlamentarias y presidenciales desde 1945 para estudiar los efectos de las modalidades de elección, lo que la mayoría relativa lograría sería que sea más fácil para los partidos que ya son más competentes y dominantes mantenerse en el sistema, y que sea más difícil para nuevos partidos entrar (Forand & Maheshri, 2015). Es decir, el efecto de esta regla no necesariamente sería reducir el número de partidos, sino simplemente que la cantidad sea menos volátil. Esto último se alinea con lo observado por Leal sobre que el equilibrio que se alcanzaría con una regla de mayoría simple no sería necesariamente uno entre solo dos competidores, sino que lo mismo podría ocurrir entre tres<sup>28</sup>. También es coherente con el hecho de que, de los cinco países que no adoptaron la segunda vuelta, México y Panamá sean los que muestran una menor concentración del voto entre los dos primeros lugares de sus últimas elecciones (ver tabla 3), pues en ambos países el equilibrio que se formó desde su mayor democratización luego de la década de 1990, normalmente ha dado espacio a tres

---

<sup>28</sup> O, al menos teóricamente, entre más partidos.

fuerzas políticas competitivas, y no solo a dos como en Estados Unidos, Honduras, Paraguay y Venezuela (mientras fue una democracia)<sup>29</sup>.

### 3. CONSIDERACIONES ADICIONALES Y EL CONTEXTO PERUANO

Teniendo ya clara la lógica detrás del efecto fragmentador que tendría la segunda vuelta en los sistemas de partidos de las democracias presidenciales —particularmente en contraste con la mayoría relativa—, toca ahora advertir sobre algunas consideraciones adicionales respecto de cómo es que operaría este mecanismo, en la práctica, en el Perú.

Existen al menos cinco características del contexto peruano que facilitarían que este efecto se manifieste y sea relevante: i) la simultaneidad entre la primera vuelta de las elecciones presidenciales y las congresales; ii) que la segunda vuelta se adoptara en reemplazo de otra regla que, si bien no era precisamente una de mayoría relativa, sí creaba incentivos más ‘concentradores’; iii) el sistema de gobierno presidencial<sup>30</sup>; iv) el buen desempeño de las empresas encuestadoras; y v) la prohibición de la reelección presidencial inmediata. Por otro lado, es importante también considerar un elemento adicional sobre cómo operaría este efecto: no se trata de uno que necesariamente se activaría de forma inmediata, en la elección siguiente a que cambie la regla electoral, sino lentamente y solo a partir de que se cumplieran ciertas condiciones.

La simultaneidad entre la elección presidencial y la congresal promueve que las estrategias de campaña se alineen. Y dado que la carrera presidencial es la que más interés despierta, esta suele influir en los resultados de la elección congresal. Si aceptamos entonces que la segunda

---

<sup>29</sup> En el caso de Panamá, siempre hubo un máximo de tres fuerzas políticas relevantes en cada elección entre 1996 y 2014. En 2019, sin embargo, la elección fue más fragmentada. Quizá, al menos en parte, por la combinación de una reducción en el respaldo a los partidos tradicionales y el hecho de que, desde 2014, Panamá permite postular a la presidencia a tres candidatos independientes sin partido.

<sup>30</sup> Esto mismo —que el sistema de gobierno presidencial fortalecería el impacto de estas tendencias— lo he sugerido antes en una investigación sobre Colombia (Albán, 2020).

vuelta genera fragmentación en la elección presidencial, el impacto final de este efecto en el sistema de partidos debería ser mayor cuando la elección congresal se celebre al mismo tiempo que la presidencial, como en el Perú. La fragmentación en la elección presidencial llevaría también a un Congreso más fragmentado de lo que hubiese sido de no haber sido elegido bajo la influencia de la carrera presidencial.

Sobre el segundo punto, cabe destacar que, hasta 1963, para ganar la presidencia en el Perú se requería de una mayoría simple de los votos, aunque si esta no era mayor a un tercio del total, el Congreso debía elegir al presidente entre los tres candidatos que lograran más apoyo (JNE, 2016). En 1980, por disposición constitucional especial, la regla fue muy similar, con la excepción de que el umbral a superar para evitar el desenlace en el Congreso se fijó en 36%. Fue recién en 1985 cuando rigió por primera vez la segunda vuelta, aunque como ya fue dicho, no fue sino hasta 1990 cuando efectivamente se realizó una. Este cambio no fue inocuo. Para empezar, porque lo que se sugiere es que ciertas reglas electorales pueden dar lugar a más o menos fragmentación con respecto de otras reglas alternativas. Además, la lógica explicada en el acápite previo compara principalmente a la segunda vuelta (y sus variantes) con la mayoría relativa. Y si bien lo que hubo antes de la adopción de la segunda vuelta en el Perú no fue propiamente una regla de mayoría relativa, sino una que exigía un umbral mínimo, es fácil notar por qué, bajo la lógica ya explicada, ambas tendrían un efecto más ‘concentrador’ que la mayoría absoluta con segunda vuelta. En ambos casos, la ciudadanía vota en una única oportunidad.

Por otro lado, el sistema de gobierno presidencial también influye en el alcance del efecto descrito. Esta forma de gobierno implica que en las elecciones generales los votantes eligen directamente a la autoridad que luego funge como la cabeza del Gobierno y, además, como jefe del Estado, en una elección diferente de la congresal, más allá de si ambas se celebran simultáneamente o no. Ello en contraste principalmente con los sistemas parlamentarios, en los cuales los ciudadanos no eligen

directamente al líder del Ejecutivo, sino solo al congresista o congresistas de su distrito electoral, y ya es luego en el Parlamento en donde se forma el Gobierno. En estos sistemas suele liderar el Gobierno el líder o lideresa del partido que haya obtenido más escaños, y normalmente existe otra autoridad —un monarca o un presidente elegido o nombrado— que funge como un jefe de Estado sin mucho poder efectivo.

Como mencioné antes, la mayoría de los estudios sobre el impacto de las tendencias planteadas por Duverger se han concentrado en analizar elecciones parlamentarias, sin enfocarse en distinguir entre sus efectos en democracias presidenciales y parlamentarias. Sin embargo, existen motivos razonables que explicarían por qué los impactos descritos de la segunda vuelta y la mayoría relativa estarían más presentes en las democracias presidenciales que en las parlamentarias. Y es que la lógica detrás del factor psicológico descrito en el acápite previo —la motivación en los electores para votar estratégicamente y en los partidos para determinar si les es útil o no formar alianzas—, presupone la disponibilidad de información completa y confiable sobre el desempeño de cada candidatura a medida que avanza la campaña. Sin ello, la coordinación colectiva sería mucho más difícil, y en la práctica existe mejor información para este propósito en elecciones presidenciales que en parlamentarias.

Por ejemplo, en el Perú, todo el país participa de una única elección presidencial nacional, y las encuestas siguen en cada momento cómo va la intención de voto por cada candidatura. Así, una vez que llega el día de la elección, es relativamente sencillo saber quiénes tienen opciones de llegar al Gobierno, y quiénes no. En cambio, en las elecciones generales en, digamos, el Reino Unido, un votante de cualquiera de los 650 distritos (*constituencies*) en que se divide el reino probablemente también esté tanto o más interesado en el resultado nacional —que es el que determina quién llega al Gobierno—, que en el resultado de la elección congresal local en la que votará. Sin embargo, el cálculo para estimar el resultado nacional es mucho más complicado. Para votar estratégicamente respecto del resultado nacional, no sirve ver cómo van

las encuestas en solo un distrito. Es necesario saber cuál proyecta a ser el resultado final en los 650 distritos, algo mucho más complejo tanto para cualquier votante como, incluso, para las encuestadoras. Por ello, no suelen haber encuestas igual de precisas.

Un cuarto elemento a considerar, relacionado con el anterior, es el hecho de que, en el Perú, diferentes condiciones —además del propio sistema presidencial— permiten que existan empresas encuestadoras confiables, cuyos resultados suelen ser bastante precisos. Esto también permite mejores condiciones para que la ciudadanía pueda votar estratégicamente, y, por ende, para que el efecto de la segunda vuelta sea mayor. A diferencia de lo que ocurre en Chile, Colombia o Estados Unidos<sup>31</sup>, donde la prensa muchas veces ha destacado los desaciertos de las encuestadoras en varias elecciones y plebiscitos, en el Perú, empresas como Ipsos y Datum Internacional, que publican varias encuestas de intención de voto y simulacros de votación durante los meses y semanas previas a cada elección, suelen mostrar resultados relativamente confiables<sup>32</sup>. En 2016, la empresa GfK realizó el mismo trabajo, aunque ese equipo migró en 2018 al Instituto de Estudios Peruanos (IEP)<sup>33</sup>. Por ello, si bien GfK ya no cubrió el proceso de 2021, el IEP sí lo hizo<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Por ejemplo, sobre Colombia, ver Galindo, 2017. Sobre Chile, ver *El Mercurio*, del 19 de noviembre de 2017. «Otra vez fallaron las encuestas: Los errados pronósticos electorales en las presidenciales». *Emol.com*. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/11/19/884000/Otra-vez-fallaron-las-encuestas-Los-fallidos-pronosticos-electorales.html>. Sobre Estados Unidos, basta recordar lo ocurrido en el noreste en la elección de 2016.

<sup>32</sup> Los simulacros de votación son una forma de medir las preferencias electorales de manera más precisa que las encuestas de intención de voto. Para estas últimas, solo se considera una lista de opciones que se muestran o leen, y es posible responder «no sé» o no escoger a ningún candidato. En los simulacros de votación, en cambio, se le da al encuestado una boleta que es igual a la que se utilizará en la elección real, y este debe marcar en secreto con un aspa por la opción que prefiere, igual que si estuviera votando.

<sup>33</sup> Liderado entonces por el psicólogo social Hernán Chaparro.

<sup>34</sup> Esta vez bajo la dirección de la socióloga Patricia Zárate.

Los resultados parciales que cada encuestadora va publicando no suelen distar demasiado de lo que van mostrando las demás, lo que resta mérito a las teorías siempre presentes sobre que las encuestas son 'falsas'. Múltiples experiencias nos han mostrado, además, que en la práctica los candidatos sí reaccionan ante lo que van revelando las encuestadoras, y cuando alguna candidatura empieza a crecer en las encuestas, muchas veces se ha generado una especie de contagio colectivo de ese entusiasmo, que sugiere que al menos un número importante de personas sí se toma en serio esa información<sup>35</sup>. Al final, los resultados suelen ser cercanos a lo que antes mostraron las encuestadoras, lo que suele renovarles credibilidad luego de cada elección. Esto ocurre sobre todo con Ipsos, que es la empresa que normalmente produce más estudios. La tabla 4 muestra las diferencias entre los últimos simulacros que realizó Ipsos<sup>36</sup> en las elecciones desde 2001 hasta 2021<sup>37</sup>, y los resultados oficiales de la ONPE para cada ocasión. Como se aprecia, las diferencias en cada caso son marginales. Además del sistema presidencial, quizá el principal factor externo a Ipsos que permite este alto nivel de precisión es el hecho de que en el Perú el voto sea obligatorio, pues ello libera a las encuestadoras de tener que hacer un cálculo para estimar quiénes irán a votar. Esto sí lo tienen que hacer, por ejemplo, las encuestadoras en Estados Unidos, donde el voto es voluntario; lo que permite que, por extraño que pueda parecer, las encuestas presidenciales en el Perú normalmente sean mucho más precisas que las de los comicios estadounidenses.

---

<sup>35</sup> Piense si no en los cambios de estrategia de la campaña presidencial de George Forsyth entre diciembre de 2020, cuando casi no aparecía en medios, con lo que se vio más adelante

<sup>36</sup> Utilizo datos de Ipsos porque es la encuestadora que ha hecho accesible en su web una base de datos históricos más grande que cualquier otra encuestadora, pero además debo precisar que probablemente Ipsos sea también la que más confianza genere actualmente entre las encuestadoras más serias.

<sup>37</sup> En el Perú, la Ley Orgánica de Elecciones prohíbe la publicación de encuestas electorales durante la semana previa a la elección. Sin embargo, las empresas encuestadoras suelen realizar de todos modos encuestas privadas durante esos últimos días, las cuales se hacen públicas días después.

**Tabla 4. Resultados de elecciones las presidenciales y simulacros previos de Ipsos Perú (antes Apoyo Opinión y Mercado), votos válidos en la primera vuelta**

Elección	Candidato	Simulacro a 1 semana (%)	Simulacro 1 día antes (%)	Conteo rápido (%)	Resultado ONPE (%)
2001	Toledo	40	38	37	36,5
	García	24	23	25,8	25,8
	Flores	21	23	23,4	24,3
2006	Humala	31	27	30,2	30,6
	García	24	23	23,6	24,3
	Flores	26	23	24,3	23,8
2011	Humala	27,2	28,1	31,2	31,6
	Fujimori	20,5	21,1	23,3	23,5
	PPK	18,5	19,9	19,4	18,5
2016	Fujimori	40,8	35,8	39,6	39,8
	PPK	19,9	21,0	21,5	21,0
	Mendoza	18,4	20,1	18,7	18,8
2021	Castillo	7,9	14,8	18,1	18,9
	Fujimori	11,2	11,8	14,5	13,4
	RLA	8,2	9,7	12,2	11,8

Fuente: Ipsos Perú

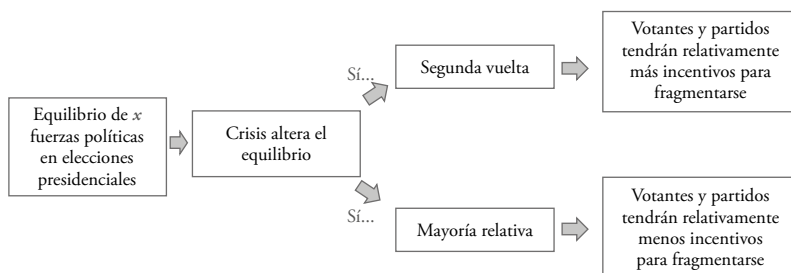
Cabe destacar que este nivel de precisión no existe para las elecciones parlamentarias. Las encuestadoras peruanas suelen trabajar con muestras nacionales de cerca de 1200 personas, lo que permite una buena proyección del voto nacional, y por ello son útiles para la elección presidencial. Pero una muestra diseñada para ser representativa a nivel nacional no permite una proyección precisa por regiones sobre la repartición de escaños al Congreso. Para medir adecuadamente la carrera congresal y proyectar escaños con cierta precisión, se requeriría de muestras representativas de las 27 circunscripciones electorales (incluyendo la de peruanos en el extranjero), no una única muestra nacional. No obstante, ello requeriría de un presupuesto mucho más alto del que hoy demandan las encuestas nacionales.

La quinta característica del contexto peruano que facilita que la segunda vuelta pueda dar lugar al efecto fragmentador antes descrito, es la prohibición de la reelección presidencial inmediata. Ello pues, como explica Jones (1999, pp. 181-182), la presencia de un candidato en funciones tiende más bien a concentrar la oferta, pues usualmente este parte como favorito o con un mínimo de apoyo. Sin embargo, al estar prohibida la reelección inmediata en el Perú, toda la oferta debe renovarse cada cinco años, por lo que nunca hay candidatos en funciones que puedan partir como favoritos.

Finalmente, una última consideración importante acerca de esta tendencia fragmentadora asociada a la segunda vuelta es que, como ya fue señalado, no se esperaría que este efecto se despliegue necesariamente de forma inmediata, apenas se adopte la regla. En realidad, considerando la lógica con la que se ha explicado que opera este efecto, lo esperable más bien sería que se trate de una tendencia que podría tener un impacto retardado, pues solo se desataría una vez que el equilibrio presente hasta ese momento se altere, de forma tal que resulte creíble para votantes y partidos que nuevos actores puedan ingresar a la carrera con posibilidades de ganar. Una vez que el efecto se ha dado, no obstante, los votantes y partidos actualizan sus expectativas considerando lo ocurrido en la elección previa (Coleman, 1995, p. 153), por lo que, a la larga, el efecto podría ser acumulativo.

Si un país adopta la segunda vuelta para su elección presidencial, luego de haber tenido una regla de mayoría simple u otra similar y un sistema de partidos habitualmente concentrado en unas pocas fuerzas políticas, como el Perú entre 1980 y 1990, la tendencia bajo análisis podría nunca gatillarse si los partidos más populares hasta ese momento siguen siendo populares y logran mantenerse bajo la percepción de que son los únicos con posibilidades reales de ganar. Si esto ocurre, ni los votantes dejarán de sentir presión para elegir solo entre los partidos que ya son dominantes, ni se alterarán los incentivos en los partidos para formar alianzas electorales para las elecciones presidenciales. Algo tiene

que quebrar ese equilibrio y alterar las expectativas de algún grupo de actores, para que el efecto de la segunda vuelta empiece a operar. Esto podría ocurrir a partir de sucesos como una grave crisis económica o política que genere un gran descontento, o el surgimiento de un nuevo líder carismático, que ocupe un espacio hasta entonces no representado en algún clivaje relevante para todo o buena parte del país. Solo cuando algo así ocurre y la regla para la elección presidencial es una de mayoría absoluta con segunda vuelta, es que la lógica antes descrita sugerirá que los actores políticos tendrían, a partir de ese momento, relativamente más incentivos para comportarse de forma tal que la oferta de candidaturas presidenciales tienda a fragmentarse. El esquema a continuación ilustra esta lógica.



En Bolivia, si bien en la Constitución de 2009 se adoptó por primera vez una regla de mayoría absoluta con segunda vuelta para la elección presidencial, con la alternativa de que también se pueda ganar en primera vuelta si se logra más del 40% y una diferencia de diez puntos con quien siga, esta regla nunca ha sido puesta en práctica. Por distintos motivos, el Movimiento al Socialismo (MAS) ganó en primera vuelta con Evo Morales en 2009, 2014 y 2019 (aunque en este último caso bajo sospecha de fraude)<sup>38</sup>, y con Luis Arce en 2020. Así, si bien cambió

<sup>38</sup> Según destacó la OEA en su informe final, durante las elecciones bolivianas de 2019 se identificaron «acciones y omisiones que tuvieron lugar durante el proceso

la regla electoral, las expectativas de los bolivianos sobre quiénes han sido los políticos y partidos con oportunidades reales de ganar la presidencia no han variado. Sin embargo, si en algún momento el MAS llegase a perder popularidad producto de una crisis, la regla electoral que esté vigente en ese momento podría influir en que termine siendo más o menos probable que nuevos competidores alteren ese equilibrio y, eventualmente, la oferta de candidaturas se amplíe.

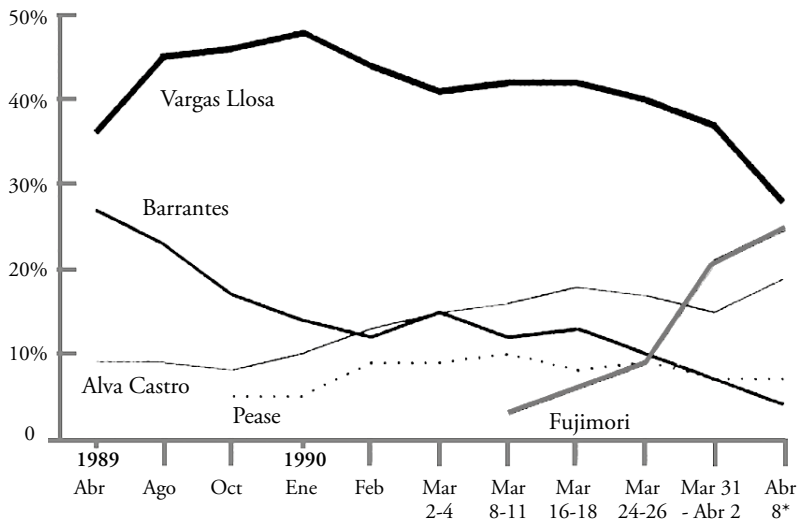
Las condiciones apropiadas para que el efecto descrito de la segunda vuelta pueda empezar a desarrollarse no se han dado pues aún en Bolivia, pero sí en el Perú, donde luego de lo ocurrido en la década de 1990 la prohibición de la reelección presidencial inmediata impide que puedan darse casos como el de Morales en Bolivia. Como ya fue dicho, la segunda vuelta no llegó a aplicarse en la práctica en la elección peruana de 1985, cuando aún existía un sistema con principalmente cuatro partidos relevantes: el APRA, Acción Popular, el PPC e Izquierda Unida (Rubio, 2015, pp. 459-461). El vacío dejado por Belaunde, quien ya no podía postular, fue aprovechado por otro partido tradicional: el APRA. En los años previos a 1985, el entonces diputado y secretario general del partido de la estrella, Alan García, se había posicionado como uno de los principales líderes de la oposición y, durante la campaña, se mantuvo siempre como el principal favorito. De acuerdo con los sondeos de Panamericana Televisión, hechos en varias ciudades en febrero y en marzo de 1985, García superaba el 50% de intención de voto en la mayoría de las ciudades consultadas, seguido muy de lejos por Alfonso Barrantes, de Izquierda Unida, usualmente con menos de la mitad de intención de voto (Peruvisión Empresa, 2018). Nunca fue verosímil que otro candidato ganara.

---

electoral y que definitivamente impactaron en la certeza, la credibilidad y la integridad de los resultados», como la paralización durante horas del Sistema de Transmisión de Resultados Preliminares, el uso irregular de los servidores, o la evasión de controles de la empresa auditora.

Sin embargo, en 1990 la historia fue diferente. Es imposible determinar a ciencia cierta si, ante una regla electoral distinta, el ganador final de ese año hubiese sido el mismo. Dicho eso, resulta también difícil pensar que la segunda vuelta no tuvo nada que ver. Si bien ese año hubo un favorito que intentó ganar el apoyo de la mayoría absoluta desde un inicio (Vargas Llosa), la carrera por el segundo lugar nunca se cerró, como muestra el gráfico 1, que reproduce el elaborado y publicado por el politólogo estadounidense Gregory D. Schmidt (1996, p. 329), con datos de Alfredo Torres y Apoyo Opinión y Mercado (Apoyo O&M). Para ganar esa elección en un universo sin segunda vuelta, el surgimiento de Alberto Fujimori hubiese tenido que ocurrir más temprano y ser incluso más abrupto. De no haber sido así, probablemente hubiese ganado Vargas Llosa.

**Gráfico 1. Evolución de la intención de voto en las elecciones presidenciales de 1990 (y voto en la primera vuelta)**



Fuente: Schmidt, 1996, p. 329.

Digo que es imposible determinar esto a ciencia cierta pues, si la regla electoral hubiese sido distinta, es posible que toda la campaña se hubiese desarrollado de forma diferente desde un inicio. Aunque, a juzgar por cómo se consolidó la candidatura de Vargas Llosa (Vargas Llosa, 2003), es probable que el Frente Democrático —que integró al entonces nuevo Movimiento Libertad, a Acción Popular y al PPC— se hubiese formado de todos modos. Así, es probable que Vargas Llosa hubiese partido de todas formas como el principal favorito, con la diferencia de que su popularidad hubiese generado relativamente más incentivos en quienes rechazaban su candidatura para conglomerarse detrás de una única alternativa, pero sin que nada asegure que esa alianza se concretaría o sería exitosa, considerando el contexto de aquel momento<sup>39</sup>.

Parece razonable concluir por lo tanto que la segunda vuelta afectó la elección de 1990. Según Schmidt, esta regla permitió que Fujimori construya su apoyo en dos etapas: sobrevivió a la primera elección canalizando parte del rechazo a Vargas Llosa que tampoco quería al APRA ni a la izquierda, y luego consiguió el apoyo de estos últimos en la segunda ronda para lograr así derrotar a Vargas Llosa (Schmidt, 1996, p. 348). La posibilidad de seguir ese camino a la presidencia, que más tarde tomarían también Alan García (2006) y Pedro Pablo Kuczynski (2016), simplemente no existe cuando la elección se resuelve en una sola ronda.

Lo que se vio después de 1990, sin embargo, no fue una tendencia inmediata hacia la fragmentación de la oferta efectiva de candidaturas presidenciales. Más bien, por otros motivos, lo que vimos en los años siguientes fue un colapso total del sistema de partidos (Rubio, 2015, pp. 461-465). En lo que respecta a la oferta de candidaturas presidenciales, no obstante, la fragmentación de hecho se redujo. La popularidad de

---

<sup>39</sup> El APRA ya había perdido durante el gobierno de García el grueso del apoyo que había logrado cinco años antes, y cualquier alianza liderada por ellos (uno de los otros dos partidos dominantes entonces, además del PPC y Acción Popular) se vería necesariamente afectada por ese motivo.

Fujimori se mantuvo por encima del 50% desde el autogolpe de 1992 hasta las elecciones de 1995, de acuerdo con las encuestas de Datum, por lo que llegó como el único favorito para las elecciones de ese año<sup>40</sup>. Quien se posicionó como la principal opción de oposición a Fujimori entonces, fue el exsecretario general de la Organización de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar, candidato del nuevo partido Unión por el Perú (UPP). Los partidos tradicionales quedaron relegados de la competencia. Al final, Fujimori logró el 64,4% de los votos válidos contra un 21,5% de Pérez de Cuellar en 1995. En total, un 85,9% de peruanos votó por alguno de los dos. Por aquel entonces, el Perú no se consideraba una democracia<sup>41</sup>, que es uno de los requisitos para que el efecto que tendría la segunda vuelta pueda darse. Sin embargo, era innegable la popularidad de Fujimori en un gran sector de la población y, como en la Bolivia de Morales, esta tuvo el efecto de generar más incentivos para la concentración de la oferta de candidaturas presidenciales, más allá de la regla electoral. En los siguientes cinco años, sin embargo, el fujimorismo comenzó a perder fuerza, al tiempo que los partidos y líderes de oposición empezaron más bien a ganar respaldo.

Fue en este contexto que Fujimori optó por presentarse una vez más a la presidencia en la elección del año 2000, pese a que ya había sido presidente por dos periodos consecutivos y que ese era el límite establecido entonces en la Constitución<sup>42</sup>. Lo hizo, de hecho, con base en una «interpretación auténtica» similar a la que luego utilizaría Evo Morales para hacer lo mismo. Desde entonces, como muestra el gráfico 2, la oferta efectiva de candidatos presidenciales se mantuvo concentrada

---

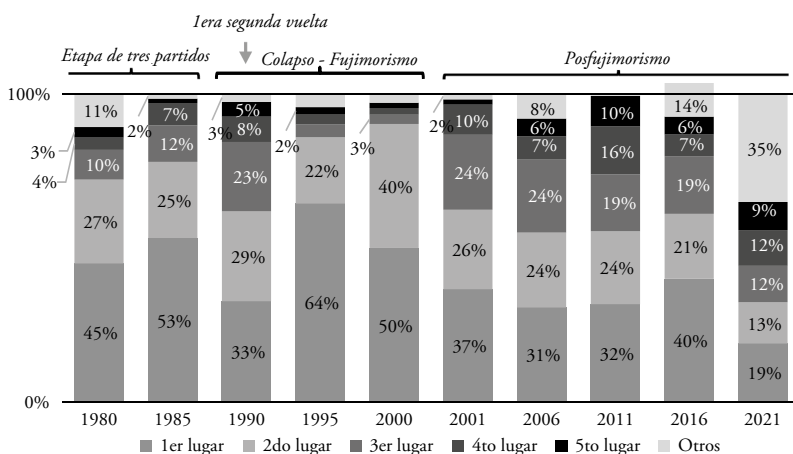
<sup>40</sup> «Pulso Perú: Mira la popularidad de los presidentes peruanos desde 1981 hasta 2017». *Perú21*, 13 de enero de 2017. Disponible en: <https://peru21.pe/politica/pulso-peru-mira-popularidad-presidentes-peruanos-1981-2017-64939-noticia/?ref=p21r>

<sup>41</sup> Según el índice *Polity V*, el Perú fue considerado como una democracia entre 1980 y 1992, pero entre entonces y 2001 se mantuvo en el terreno de la anocracia (en la que conviven aspectos democráticos y autocráticos).

<sup>42</sup> Luego, en el año 2000, se modificó la Constitución para prohibir la reelección inmediata.

en dos durante un periodo más, pero tras ello, el mismo indicador ha empezado a fragmentarse. Entendiendo que esto no se explica por una única causa, en lo que sigue intentaré repasar los hitos más relevantes sobre cómo fue que el Perú transitó desde este escenario concentrado hasta la fragmentación vista en 2021, poniendo énfasis en cómo la segunda vuelta habría ayudado a crear un contexto relativamente más favorable a la fragmentación que el que hubiese tenido lugar si nunca se hubiese adoptado esa regla.

**Gráfico 2. Distribución de votos válidos en la elección presidencial durante las tres etapas del sistema de partidos peruano: 1980-2021**



Fuente: Apoyo Opinión y Mercado.

#### 4. EL CAMINO HACIA 2021: EL IMPACTO DE LA SEGUNDA VUELTA ENTRE 2000 Y 2020

Tanto lo ocurrido en 1995 como la popularidad que aún tenía Fujimori para fines de 1999 permiten entender cómo fue que la oferta efectiva de candidaturas presidenciales alcanzó su punto máximo de concentración en décadas en las elecciones de 2000. Desde varios meses antes,

el Gobierno había emprendido una campaña de demolición contra los principales opositores a Fujimori, como el entonces alcalde de Lima y líder de Somos Perú, Alberto Andrade, o el entonces líder de Solidaridad Nacional (hoy Renovación Popular), Luis Castañeda (Carrión, 2001, p. 3). Sin embargo, esto no impidió que el creciente sector que no quería una segunda reelección de Fujimori siguiese buscando una alternativa.

Fue así como, durante el verano de 2000, empezó a crecer la popularidad del economista Alejandro Toledo, gracias en parte a su imagen de peruano exitoso de origen humilde (Carrión, 2001, pp. 3-4), y probablemente gracias también a que no había muchas alternativas<sup>43</sup>. Toledo, quien ya había postulado sin éxito en 1995, creció rápidamente desde un 5% de intención de voto a nivel nacional en octubre de 1999, hasta un 27% en marzo de 2000, según Ipsos (entonces Apoyo O&M). Dada la crisis política que se vivía, además, la oposición optó en su gran mayoría por aliarse con Toledo o, al menos, no hacer campaña en su contra. Todo esto dio lugar a una concentración de la oferta efectiva ese año, a pesar de la regla electoral.

Al final, el ganador terminó siendo Fujimori, aunque en medio de serias acusaciones de fraude electoral. No necesariamente porque se hayan alterado los resultados, sino porque, como ya se advirtió, el Perú no vivía entonces en una democracia, y el gobierno de Fujimori no había dudado en utilizar su poder —el estatal y el adquirido por Vladimiro Montesinos— para influenciar en la elección (OEA, 2000)<sup>44</sup>.

---

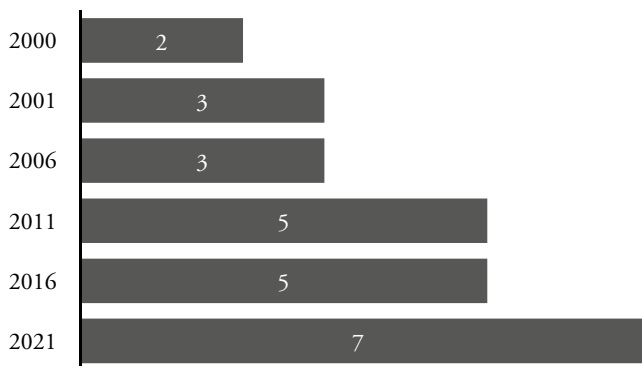
<sup>43</sup> En el Perú, a diferencia de Estados Unidos o Panamá, para postular a la Presidencia de la República se exige estar registrado o ser invitado a postular por un partido político con inscripción ante el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones. No se admiten candidaturas independientes.

<sup>44</sup> Si bien los resultados de las encuestas a boca de urna de Ipsos y sobre todo de Datum fueron muy distintos al resultado final, el conteo rápido de Ipsos, entonces Apoyo O&M, estuvo a menos de un punto porcentual de diferencia del resultado de la ONPE (Torres, 2014). El que se hayan revertido los resultados, sin embargo, generó la sensación de que estos habían sido alterados.

En la primera vuelta, Fujimori logró poco menos del 50% de los votos válidos contra un poco más del 40% que apoyó a Toledo. Más del 90% de los votos válidos fue por alguno de los dos, un escenario incluso más concentrado y con una repartición más equitativa que en 1995 (ver gráfico 2). La segunda vuelta, de la que Toledo se retiró extraoficialmente, terminó 74% vs. 26% de los votos válidos en favor de Fujimori. Pese a las denuncias de fraude, los resultados finalmente fueron aceptados y Fujimori gobernó por algunos meses, hasta el estallido del escándalo de los «vladivideos» en setiembre de 2000. Tras ello, la historia es conocida.

Luego de la caída de Fujimori, si bien retornó la democracia, no ha vuelto a surgir un sistema de partidos institucional (Levitsky & Zavaleta, 2016) y, desde entonces, la oferta efectiva de candidaturas presidenciales se ha fragmentado notablemente, como muestra el gráfico 3.

**Gráfico 3. Número de candidaturas presidenciales con oportunidad de llegar a segunda vuelta, Perú 2000-2021\***

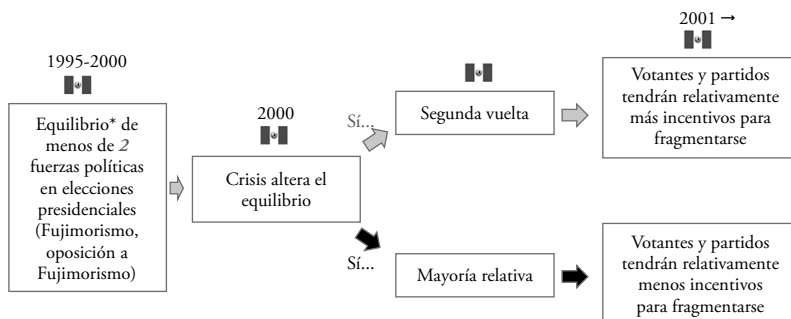


\* Se considera que una candidatura ha tenido oportunidad de llegar a segunda vuelta si se ubicó en el primer o segundo lugar en la encuesta de intención de voto de Ipsos Perú (antes Apoyo O&M) durante al menos dos encuestas seguidas entre enero y abril, o si estuvo a menos de cinco puntos porcentuales de distancia del segundo lugar.

Con la desaparición repentina de Fujimori del escenario político, desaparecieron también los incentivos que su sola presencia había venido generando para mantener concentrada la oferta efectiva de candidatos a la presidencia en 1995 y 2000. El contexto de crisis política en el que había quedado el país, además, fue precisamente el catalizador que teóricamente requeriría el efecto antes descrito de la segunda vuelta para empezar a operar: a partir de 2001, el vacío dejado por Fujimori obligó a una actualización abrupta de las preferencias electorales frente a la nueva oferta de candidaturas. Sin Fujimori, nuevos políticos tendrían una oportunidad real de ser competitivos. La pregunta era, ¿para cuántos habría espacio?

#### **4.1. 2001: carrera de tres**

Tras lo ocurrido en la elección de 2000, y más aún tras la recordada Marcha de los Cuatro Suyos, Toledo se había consolidado como el principal líder de la oposición antifujimorista, lo que lo dejó en una posición expectante para cuando, a fines de ese año, fueron convocadas las elecciones de 2001. Según lo explicado, si para ese momento no hubiese estado vigente la segunda vuelta, la popularidad de Toledo pudo haber dado lugar a un escenario distinto. Solo hubiesen postulado contra él (con verdaderas aspiraciones de ganar), quienes considerasen seriamente que lo hubiesen podido derrotar. Pero la segunda vuelta crea un boleto extra a la presidencia, que en 2001 llevó al Perú a un escenario en el que políticos y votantes se vieron motivados a considerar viable un número relativamente mayor de opciones de las que se hubiesen considerado con otra regla electoral, al menos según la lógica ya explicada. El siguiente esquema actualiza el presentado previamente sobre cómo operaría este efecto de la segunda vuelta, precisando cómo se habría gatillado en el Perú entre 2000 y 2001.



\*Este no fue un equilibrio estable producto de una competencia democrática, sino uno coyuntural, generado principalmente en torno a la figura de Alberto Fujimori. Antes de Fujimori, sin embargo, Perú ya había concentrado el 77% de los votos válidos en solo dos candidatos en 1985, y el 72,2% en 1980.

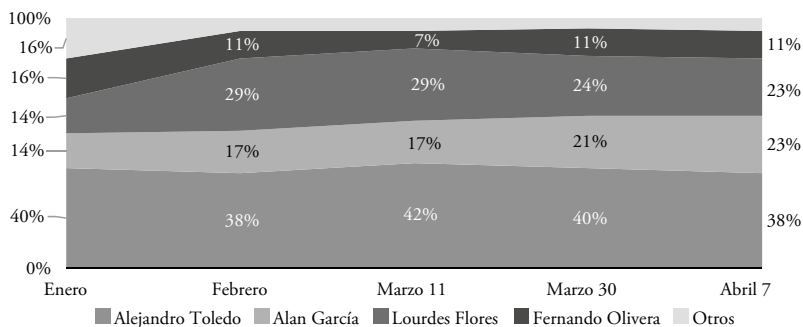
Igual que en 1990, no hay tampoco cómo comprobar con certeza si en 2001 hubiésemos visto una oferta efectiva más concentrada (por ejemplo, si solo hubiesen sido dos las opciones consideradas viables) con una regla electoral distinta. Pero al no haber inicialmente otro favorito además de Toledo en aquella elección, la segunda vuelta dio al resto de candidatos un incentivo difícil de ignorar: ninguno necesitaba aspirar a derrotarlo desde un inicio para ser una opción competitiva. Solo era necesario vencer al resto de nuevas candidaturas. Dado que, para setiembre, nadie más aparte de Toledo superaba el 10% de intención de voto según Datum (Caretas, 2000), varios sintieron que tenían una posibilidad.

Así, tres candidatos iniciaron aquella carrera como potenciales rivales relevantes de Toledo: Lourdes Flores, lideresa del PPC y de la recordada alianza que su partido integraba ese año: Unidad Nacional; Alan García, del APRA, quien acababa de retornar al país tras vivir por varios años en el extranjero; y Fernando Olivera, entonces congresista y líder del nuevo Frente Independiente Moralizador (FIM), quien había estado involucrado en la difusión de los vladivideos. Si bien hoy no es sencillo imaginar alianzas que se hubiesen podido formar entre estos

tres candidatos, o entre alguno de ellos y Perú Posible, la posibilidad tampoco es descabellada. De hecho, algunos meses más tarde, fuimos testigos de la formación de una coalición parlamentaria y de gobierno entre el FIM y Perú Posible. Y tres lustros después, ante un contexto distinto, vimos también al PPC y al APRA formar una alianza electoral para postular a la presidencia en 2016. Al final, sin embargo, no se formaron más alianzas.

Como muestra el gráfico 4, la carrera de ese año inició concentrada en los cuatro candidatos ya mencionados. Toledo empezó con un 33% de intención de voto en enero, más del doble que cualquiera de sus rivales, y logró mantener ese apoyo durante toda la campaña. Sin embargo, quedaba claro que su respaldo tampoco era mayoritario, lo que dejaba espacio a que surgieran competidores relevantes. Olivera empezó con ligeramente más intención de voto que García y Flores, pero se desinfló rápidamente, y para febrero ya había dejado de ser considerado como una opción viable. Así, durante el grueso de la campaña, la competencia siempre estuvo entre tres alternativas: Toledo, Flores y García.

**Gráfico 4. Evolución de la intención de voto en las elecciones presidenciales de 2001**



Fuente: Ipsos (entonces Apoyo O&M). El registro de esta elección considera la intención de voto sin contar los votos blancos o nulos, para asemejar más el resultado a lo que serían los votos válidos en la elección.

Si bien la favorita a llegar a la segunda vuelta con Toledo fue inicialmente Flores, García había logrado no caer como Olivera e, incluso, seguir creciendo lentamente desde enero. Durante toda la campaña estuvo lejos del primer lugar, por lo que, si la elección hubiese sido en solo una ronda, le hubiese sido más difícil ser percibido como competitivo. Pero García nunca estuvo demasiado lejos del segundo lugar, por lo que, estando vigente la segunda vuelta, no llegó a convertirse en una opción de voto perdido o desperdiciado, sobre todo cuando el entusiasmo alrededor de Flores se comenzó a tambalear en marzo. García no peleó aquel año el primer puesto en ningún momento, pero sí el segundo, que supo ganarle a Flores. Toledo ganó esa primera vuelta con el 36,5% de los votos válidos, seguido por García con 25,7% y, apenas 156 204 votos más atrás, Lourdes Flores con el 24,3%. Olivera quedó más lejos, con apenas el 9,9% de los votos válidos. Como muestra el gráfico 4, lo que tuvimos en la primera vuelta de ese año fue principalmente una competencia de a tres, con un consistente cuarto lugar. Cinco años después, la historia comenzaría de forma similar. Por última vez.

#### 4.2. 2006: nuevamente tres

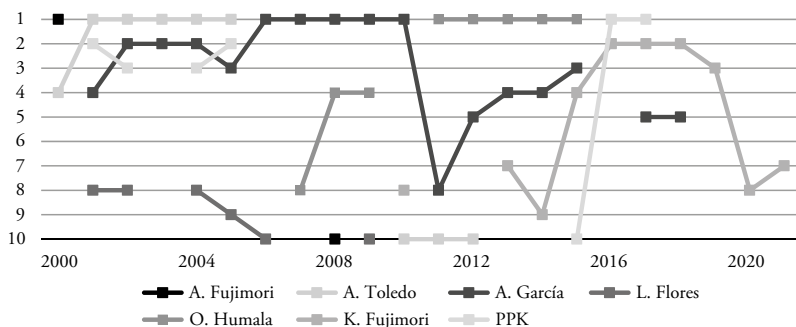
Para mediados de 2005, Toledo había dinamitado completamente su popularidad como resultado de sus años en el gobierno, igual que García para 1989. Pero Perú Posible no era el APRA, y no fue ni siquiera capaz de postular a la presidencia ese año. García y Flores, quienes volvieron a presentarse por Unidad Nacional y el APRA, surgieron nuevamente desde un inicio entre las principales figuras presidenciables, luego de su buen resultado en la elección previa y de haberse mantenido como líderes de la oposición entre 2001 y 2005<sup>45</sup>. La vigencia del poder que mantuvieron García y Flores durante el gobierno de Toledo puede apreciarse en el gráfico 5, que muestra la evolución de los cinco presidentes elegidos

---

<sup>45</sup> Es normal que quien pierde una segunda vuelta empiece entre los favoritos de la elección siguiente.

entre 2000 y 2016 (contando a Fujimori), así como de Lourdes Flores y Keiko Fujimori en el ranking de la Encuesta del Poder de la revista *Semana Económica*<sup>46</sup>. El gráfico también es ilustrativo de lo rápido que pierden poder los presidentes en el Perú: con excepción de García, todos desaparecieron del *top 10* al año siguiente de dejar el cargo.

**Gráfico 5. El poder de los expresidentes y de quienes llegaron a segunda vuelta, 2000-2001**



Se consideran solo los diez primeros lugares de la Encuesta del Poder de cada año. En 2020 se consideró la segunda medición (tras el primer pedido de vacancia presidencial). Fuente: Ipsos, *Semana Económica*.

Junto con García y Flores, quien también asomaba como un precandidato con oportunidades de ganar era el entonces expresidente Valentín Paniagua, de Acción Popular. Para agosto de 2005, Flores tenía un 22% de intención de voto a nivel nacional según Apoyo O&M. La seguían García y Paniagua, empatados con 18%. Por un momento, casi parecía que podría empezar a desarrollarse un nuevo equilibrio, con la participación protagónica de algunos partidos tradicionales —APRA, PPC

<sup>46</sup> La Encuesta del Poder es un estudio realizado por Ipsos Perú y *Semana Económica* en el que participan entre más de 200 líderes de opinión de distintos sectores. La pregunta principal que hace la encuesta para determinar el ranking es: «¿Quiénes son los peruanos que, por el cargo que ocupan, por su capacidad o por su prestigio personal tienen más poder en el Perú?».

y Acción Popular—, junto con algunos partidos nuevos, como Perú Posible, Somos Perú y Solidaridad Nacional (Rubio, 2015, p. 466). De hecho, en un inicio, tanto el exvocero de Unidad Nacional, Xavier Barrón<sup>47</sup>, como el propio Paniagua<sup>48</sup>, plantearon la posibilidad de una alianza entre Flores y Acción Popular. Es difícil pensar que una alianza así no hubiese logrado los votos suficientes para llegar a la segunda vuelta, considerando lo cercano que fue luego el desenlace de esa primera elección. Para noviembre, no obstante, cuando debían definirse las alianzas, Flores lideraba la intención de voto con 28%, seguida por García y Paniagua con 17% cada uno. Más atrás, Ollanta Humala, el entonces candidato de Unión por el Perú, ya figuraba con 11%.

Si entonces la oportunidad para conseguir la mayoría de los votos hubiese sido solo una (es decir, si no hubiese habido segunda vuelta), Unidad Nacional y Acción Popular se hubiesen visto relativamente más incentivados a aliarse para asegurar una victoria sobre García y Humala. Una revancha de lo que no consiguieron con el Frente Democrático en 1990, más aún considerando, por un lado, lo difícil que había sido para Flores la competencia contra García en 2001 y, por otro, que la intención de voto por Paniagua apenas empataba con la de García en ese momento. Pero la existencia de la segunda vuelta hizo que el riesgo de postular por cuenta propia pareciera relativamente menor para ambos. Para Flores, el peor escenario si se mantenía como la candidata de Unidad Nacional parecía ser una segunda vuelta contra García o contra el propio Paniagua, escenarios ante los que era favorita. En el caso de Paniagua, su intención de voto todavía no había empezado a caer, por lo que, al haber sido un presidente de transición relativamente popular, su partido mantenía la esperanza de que en algún momento

---

<sup>47</sup> «Proponen plancha presidencial Lourdes Flores-Paniagua-Castañeda». *Andina*, Agencia Peruana de Noticias.

<sup>48</sup> «Paniagua buscará alianza con Lourdes Flores y el PPC». *La República*, 5 de marzo de 2005. Disponible en: <https://larepublica.pe/politica/309395-paniagua-buscará-alianza-con-lourdes-flores-y-el-ppc/>

su popularidad empezara a crecer. En el peor de los casos, al menos se consideraban competentes por el segundo lugar en esa primera vuelta. Además, Acción Popular tenía una motivación adicional: la necesidad de volver a tener una bancada propia, tras haberse abstenido de participar en la elección de 2001.

Entre noviembre de 2005 y enero de 2006, sin embargo, la candidatura de Paniagua se desplomó al tiempo que la de Humala despegó con fuerza. En aquel entonces, Humala era un *outsider* opositor que, como Toledo, había empezado a formar un nuevo proyecto de partido nacional. Crucialmente, siendo que los tres candidatos favoritos antes de que él surgiera eran cercanos al *establishment* y basaban su apoyo en Lima, Humala logró conectar más bien con el sector del electorado que quería un cambio y reclamaba del centralismo limeño, buena parte del cual había votado por Toledo en 2001 (en contra de García y Flores) y luego se había desilusionado. Así, por primera vez desde 1990, un *outsider* volvió a ser protagonista, con la diferencia de que esta vez no sería quien gane la segunda vuelta.

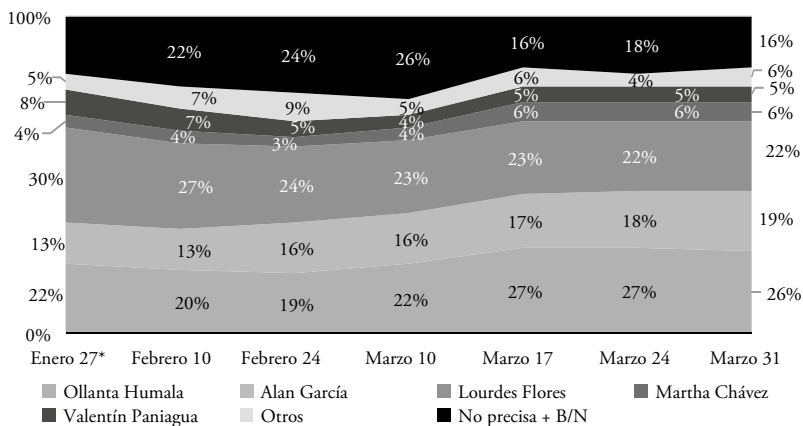
A partir de enero nuevamente inició una carrera de a tres, como muestra el gráfico 6. Más allá de cómo evolucionaron las preferencias, en ningún momento durante el resto de esa campaña pareció estratégico votar por otro candidato que no fuese Humala, García o Flores. Es imposible, una vez más, tener certeza de si en un universo sin segunda vuelta, Unidad Nacional y Acción Popular hubiesen logrado pactar una alianza para derrotar a García y a Humala, quienes de hecho eran los dos candidatos con mayor antivoto para febrero de 2006<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> En febrero de 2006, un 53% decía que definitivamente no votaría por Ollanta Humala, y un 55% decía que no lo haría por Alan García. Eran, además de Martha Chávez, los únicos que tenían más de 50% de antivoto. Aun así, fueron los dos candidatos que pasaron a segunda vuelta. Este dato no es menor. Es muy difícil pensar que en un escenario sin segunda vuelta hubiese ganado alguno de los dos candidatos que terminaron siendo finalistas. Y es que justamente ocurre que la segunda vuelta facilita la posibilidad de llegar a la presidencia a candidatos que logren entusiasmar a un sector menor pero importante del electorado, con un discurso no dirigido a la mayoría.

Sin embargo, nuevamente, es claro que sí hubiesen tenido mayores incentivos para hacerlo.

**Gráfico 6. Evolución de la intención de voto en las elecciones presidenciales de 2006**



Fuente: Apoyo Opinión y Mercado.

Al final, aquella primera vuelta la ganó Humala con el 30,6% de los votos válidos, seguido por García con 24,3% y Flores con 23,8%. Paniagua, quien como muestra el gráfico 6, nunca fue realmente un candidato competitivo, sumó apenas un 5,8% de los votos válidos y quedó quinto, detrás de Martha Chávez. En la segunda vuelta, el ganador final también fue García, quien derrotó a Humala con el 52,6% de los votos válidos. Aquella fue también la última vez que vimos a la alianza Unidad Nacional en una elección general. En 2011, Solidaridad Nacional, uno de los partidos que la componían, decidió postular por su cuenta, logrando también algo de protagonismo. Tras ese quiebre, nunca volvimos a tener una competencia entre dos o tres candidaturas efectivas. Al fondo había sitio para más.

### **4.3. 2011: de tres a cinco**

Como veintidós años antes, cinco años de gobierno de Alan García y el APRA fueron suficientes para desplomar su popularidad. Para abril de 2010, un año antes de la elección, García mostraba apenas un 6% de apoyo en la encuesta de simpatías políticas de Ipsos. Y, al igual que en 2006, el partido de gobierno no logró mantener una candidatura presidencial (inicialmente postuló Mercedes Araoz, pero pronto se retiró de la contienda). Para octubre de 2010, antes de que se definieran las alianzas, quienes se asomaban como los principales competidores eran el ya para entonces exalcalde de Lima, Luis Castañeda de Solidaridad Nacional (24% de intención de voto según Ipsos), la entonces congresista y líder de Fuerza 2011 (luego Fuerza Popular), Keiko Fujimori (23%), y los ya conocidos Toledo (16%) y Humala (11%). El resto, incluyendo a Mercedes Araoz, tenía 3% o menos.

Considerando que en 2001 y 2006 el segundo lugar había llegado a la segunda vuelta con un 25,8% y un 23,4% de los votos válidos, respectivamente, no era descabellado pensar que también esta vez bastaría con un apoyo similar, por lo que al menos Castañeda y Fujimori se sabían candidatos competitivos desde un inicio. Tanto en 2006 como en 1990, además, ya se había visto que quien quedara segundo en la primera vuelta podía voltear los resultados en la segunda, si lograba posicionarse como el mal menor. Así, Toledo también se sentía optimista, pues era quien más venía creciendo en las preferencias (para noviembre, llegaría a un 20% de intención de voto). Y Humala, por su parte, había logrado formar una alianza con varias agrupaciones de izquierda, en lo que llamó la Gran Alianza Nacionalista – GANA Perú. Si bien su intención de voto para octubre era de apenas 11%, en setiembre esta había sido un poco mayor (14%). Por otro lado, ser quien había llegado a la segunda vuelta en la elección anterior también le otorgaba confianza.

Como siempre, ante un escenario sin segunda vuelta, que hubiese obligado a luchar desde el inicio por alcanzar el primer lugar (36% y

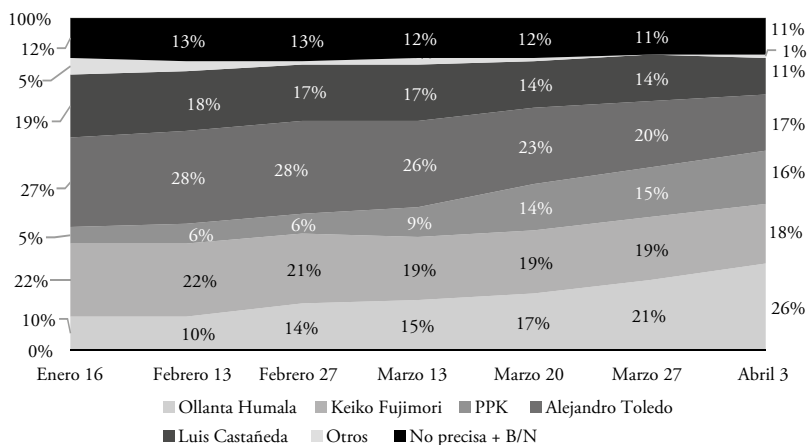
30,6%, en 2001 y 2006), todos estos actores se hubiesen sentido relativamente menos seguros respecto de su apoyo para ese momento, lo que podría haberlos motivado a reconsiderar el formar alianzas. Aunque, a diferencia de 2006, cuando una alianza entre Unidad Nacional y Acción Popular pareció algo verosímil, es un poco más difícil pensar en otras alianzas que se hubiesen podido formar en 2011 entre las cuatro fuerzas políticas mencionadas, aun si hubiesen existido mayores incentivos para hacerlo. Lo que no hubiese causado ninguna sorpresa hubiese sido una alianza entre Castañeda y el PPC, que de hecho se negoció incluso hasta noviembre de 2010, pero finalmente fue la propia Lourdes Flores la que impulsó a su partido a unirse a otra alianza de centroderecha ese año: la Alianza por el Gran Cambio, que lanzó como candidato presidencial al economista Pedro Pablo Kuczynski. Además del PPC, la alianza también la integraron Restauración Nacional, Alianza para el Progreso y el Partido Humanista (Huilca, 2010)<sup>50</sup>. Y es aquí que la segunda vuelta pudo jugar un rol en 2011.

Como puede notarse en el gráfico 7, si bien la campaña inició como una clara competencia entre cuatro —Castañeda, Fujimori, Toledo y, un poco más atrás, Humala— la volatilidad natural de las preferencias electorales durante las campañas eventualmente le abrió la puerta a Kuczynski como un quinto candidato viable, no por aparentar que podría ganar la primera vuelta, sino porque se convirtió en una opción competitiva por el segundo lugar para suficientes electores, al tiempo que Castañeda, primero, y Toledo después, empezaron a perder apoyo. En un universo sin segunda vuelta, hubiese sido más difícil para Kuczynski convertirse en un voto estratégico. Quizá hasta hubiese sido buena idea para el PPC intentar por más tiempo cerrar la alianza que inicialmente había negociado con Castañeda.

---

<sup>50</sup> Restauración Nacional también había sido socio del PPC en la alianza Unidad Nacional, y Alianza para el Progreso era el partido liderado por César Acuña, que para entonces había sorprendido por su protagonismo en elecciones municipales y regionales en el norte del país, desplazando al APRA sobre todo en La Libertad (Barnechea, 2010).

Gráfico 7. Evolución de la intención de voto durante las elecciones presidenciales de 2011



Fuente: Ipsos.

Considerando las similitudes entre los programas de Castañeda, Toledo y Kuczynski (el tercero incluso había sido ministro del segundo), su cercanía en las encuestas a poco de las elecciones y el hecho de que ese año aún era posible para los candidatos presidenciales retirarse antes del día de la elección, se especuló incluso con que alguno de los tres debía renunciar para dar su apoyo a alguno de los otros<sup>51</sup>. De haber ocurrido algo así, es difícil pensar que el candidato que hubiese recibido el apoyo de quien renunció no hubiese llegado a la segunda vuelta. Pero para ese momento, tanto Castañeda como Toledo y Kuczynski —al igual que Keiko Fujimori— aspiraban todos a ser quien llegara a segunda vuelta contra Humala, quien para fines de marzo era a quien más seguro se veía, pues estaba nuevamente en ascenso y, una vez más,

<sup>51</sup> «Vargas Llosa: No envié emisarios a Kuczynski para pedir su renuncia». *El Mundo*, 10 de abril de 2011. Disponible en: <https://www.elmundo.es/america/2011/04/10/noticias/1302462790.html>

tenía un antivoto muy alto, por lo que parecía un buen rival a quien enfrentar en una segunda vuelta<sup>52</sup>.

Pese a todo, finalmente nadie renunció y esa primera vuelta la ganó Humala con el 31,7% de los votos válidos, seguido por Fujimori con 23,5%, Kuczynski con 18,5%, Toledo con 15,6% y, muy por detrás, Castañeda con 9,8%. Así, pese a que los otros tres candidatos recibieron juntos más del 40% de los votos, pasaron a segunda vuelta los dos candidatos con mayor antivoto a una semana de las elecciones: en la última encuesta publicable de Ipsos de ese año, un 41% decía que nunca votaría por Humala, mientras que un 40% respondía lo mismo sobre Fujimori. Si bien esta fue una elección que inició con tres candidatos disputando casi un 70% de la intención de voto, al final la carrera tuvo cinco protagonistas. Aquella fue además la última vez en que una alianza electoral para la presidencia estuvo relativamente cerca de pasar a segunda vuelta, como muestra la tabla 5. En la segunda vuelta, Humala venció a Fujimori con el 51,45% de los votos válidos. Cinco años después, el escenario se seguiría fragmentando.

**Tabla 5. Alianzas electorales en elecciones presidenciales peruanas y votos válidos que logró la alianza con más votos en primera vuelta**

Elección	Número de alianzas	Mejor resultado	Votos válidos (%)
2000	1	1°	49.9
2001	2	3°	24.3
2006	5	3°	23.8
2011	3	3°	18.5
2016	1	5°	5.8
2021	0	-	-

Fuente: ONPE

<sup>52</sup> Una anécdota icónica de esa elección fue, de hecho, el reclamo constante de Castañeda de que él era «el único que gana[ría] a todos en segunda vuelta» (RPP, 2011). Algo que también jugó en contra de que algún candidato se anime a renunciar, sin embargo, es la incertidumbre sobre cómo podría impactar eso en la elección congresal.

#### **4.4. 2016: nuevamente cinco**

La elección de 2016 fue diferente por más de una razón (Tuesta, 2016). Lo que no cambió fue que, una vez más, los cinco años de gobierno le pasaron factura a Ollanta Humala y al Partido Nacionalista y, otra vez, el partido de gobierno no fue capaz de presentar y mantener una candidatura presidencial (esta vez, el candidato frustrado fue Daniel Urresti). Los principales líderes de oposición para mediados de 2015 eran Alan García y Keiko Fujimori, como muestra el gráfico 5. Y como siempre, figuraron también desde un inicio algunos de los otros nombres que no habían ganado cinco años antes, así como dos expresidentes. Para julio de 2015, Ipsos mostraba que la mayor intención de voto la tenía Fujimori con un sólido 33%, seguida de lejos por Kuczynski con 15%, García con 11% y, más atrás, Toledo con 8%.

Este escenario, que se había mantenido estable ya por algunos meses, permaneció casi igual hasta fines de año, con la sola excepción de la irrupción de César Acuña, de Alianza por el Progreso. Simbólicamente, Acuña logró para diciembre desplazar al APRA del tercer lugar de la carrera, relegando al partido de la estrella al cuarto lugar, y a Toledo al quinto. Cinco años antes, Acuña había integrado la Alianza por el Gran Cambio que postuló a Kuczynski, pero como Luis Castañeda y Solidaridad Nacional en 2011, para 2016 Acuña consideró que el momento ya era el adecuado, y su oportunidad lo suficientemente buena como para intentar una candidatura por su cuenta<sup>53</sup>.

Desde un inicio quedó claro que la popularidad de Fujimori le permitía jugar un partido aparte. No solo doblaba en intención de voto a su rival más cercano para diciembre de 2015, sino que lo había hecho consistentemente por más de un año. Su campaña, de hecho, apuntó desde un inicio a intentar convencer al centro del electorado, como lo demostró su participación en una conferencia en la Universidad de Harvard

---

<sup>53</sup> En el caso de Acuña, un factor determinante para que pudiera tomar esta decisión fue, por supuesto, que se trata de una persona con la capacidad de financiar su propia campaña.

a inicios de octubre de 2015<sup>54</sup>. Esta estrategia, que cada vez ha sido menos frecuente, tenía particular sentido para una candidata que ya se sentía en segunda vuelta. Según Ipsos, en diciembre de 2015 un 46% de peruanos creía que Fujimori sería quien ganaría la presidencia en 2016.

Sin segunda vuelta, la oposición a Fujimori hubiese tenido relativamente más incentivos para confluir detrás de una sola candidatura. O, al menos, para no oponerse a quien pudiera surgir, como en el año 2000. Pero en 2016 no hubo un elemento concentrador igual de potente que Alberto Fujimori aquella vez. El apoyo a Keiko Fujimori era alto, pero comparativamente menor. Por su parte, la regla electoral generó un incentivo que favoreció, más bien, a la fragmentación: ante la falta de un único líder en la orilla del frente a Keiko Fujimori con una popularidad similar, demasiados candidatos se sintieron competitivos por el segundo lugar. La única alianza electoral que se formó fue la denominada Alianza Popular, entre el PPC y el APRA. Pero dado que ninguno tenía ya un respaldo electoral relevante, el impacto que lograron fue casi imperceptible (a diferencia de lo que hubiese ocurrido si hubieran hecho lo mismo quince años antes). Con una regla electoral que prevea una elección en una sola ronda, la oposición a Fujimori hubiese tenido que apuntar a derrotar a Fujimori desde un inicio, creando así más incentivos para que la oferta se concentre. Pero otra vez, eso no fue lo que ocurrió.

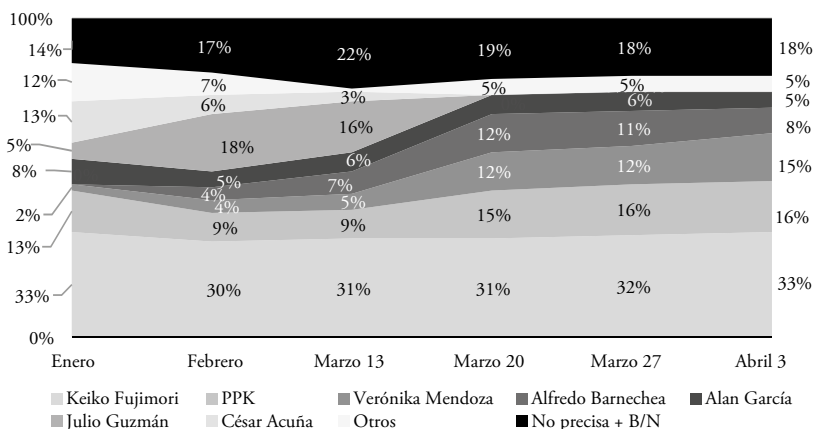
No solo pasó que, como muestra el gráfico 8, para enero tanto Kuczynski como Acuña y García tenían expectativas de ser candidatos competitivos por el segundo lugar, sino que, por primera vez ese año, varios de quienes serían los principales protagonistas no surgieron hasta ya empezada la campaña. Entre diciembre y enero había empezado

---

<sup>54</sup> Aquella vez dijo por ejemplo que se solidarizaba «con todas las mujeres que sufrieron esterilizaciones forzadas» y que condenaba a los médicos que las realizaron. Además, dijo también que estaba «a favor de la unión civil en cuanto se refiere a respetar los derechos patrimoniales de las parejas [homosexuales]», aunque no a favor de que puedan adoptar niños.

a crecer con fuerza la candidatura del economista Julio Guzmán de Todos por el Perú y, para febrero, ya era el favorito para enfrentar a Fujimori en segunda vuelta. En marzo, sin embargo, Guzmán fue excluido de la carrera luego de que tanto el Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1 como el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones consideraran que su inscripción no había cumplido con los requisitos legales sobre democracia interna<sup>55</sup>. De manera casi paralela, la candidatura de Acuña también quedó excluida, luego de haber incumplido con una norma que solo rigió en esa elección, y que sancionaba con la exclusión a los candidatos a cualquier cargo de elección popular que prometan o hagan regalos o dádivas a sus votantes<sup>56</sup>.

**Gráfico 8. Evolución de la intención de voto en las elecciones presidenciales 2016**



Fuente: Ipsos.

<sup>55</sup> Los Jurados Electorales Especiales son tribunales temporales que se conforman para cada elección, y funcionan como primera instancia en procesos como los de inscripción, exclusión y tachas contra candidatos.

<sup>56</sup> Dicha regla fue modificada en la Ley de Organizaciones Políticas y actualmente solo se procede a excluir a un candidato si comete esa conducta de forma reiterada, o si el monto del regalo o dádiva es muy alto.

Ese año, la salida de la carrera de Acuña y sobre todo de Guzmán, alteró completamente el panorama electoral (Tuesta, 2016, pp. 20-21). No hay forma de saber si al final hubiese sido Guzmán quien hubiera llegado a la segunda vuelta contra Fujimori de no haber sido excluido. De hecho, justo antes de su exclusión y a un mes de las elecciones, su intención de voto parecía haber empezado a caer (al menos, ya había parado de crecer). Pero lo concreto es que el vacío dejado por ambos facilitó el rápido ascenso de dos nuevos protagonistas fugaces: Verónica Mendoza, del Frente Amplio, y Alfredo Barnechea, de Acción Popular, aunque al final fue solo la primera quien disputó hasta el final el pase a segunda vuelta contra Kuczynski. Aquella primera vuelta la ganó, superando ligeramente las expectativas, Keiko Fujimori con el 39,9% de los votos válidos, seguida finalmente por Kuczynski con 21%. Mendoza quedó en tercer lugar con 18,8% y, muy por detrás, Barnechea con 7% y García con 5,8%. Durante el grueso de la campaña, sin embargo, fueron competitivos cinco candidatos: además de Fujimori, Kuczynski, Mendoza y Barnechea, lo fue también Guzmán (y si retrocedemos un poco más, incluso también podría contarse a Acuña). La segunda vuelta, como se recuerda, la ganó Kuczynski por apenas 41,057 votos (o el 0,2% del electorado).

Fuerza Popular, sin embargo, logró ese año obtener por sí solo la mayoría del Congreso con 73 de 130 escaños. Aun así, por varios motivos, Keiko Fujimori perdió la mayor parte de su popularidad durante los años que siguieron. Entre los motivos más aparentes destacan su involucramiento en el caso Lava Jato y el rechazo que generó en la ciudadanía la permanente confrontación en la que se entrampó aquella bancada naranja con el gobierno de Kuczynski, y luego con el de Martín Vizcarra. Así, por primera vez llegaríamos a la siguiente elección general habiendo quedado ya desgastada en los cinco años previos no solo la imagen de quien había ganado la presidencia, sino también la de quien había sido su rival en segunda vuelta. La ciudadanía quedó por ello a la expectativa del surgimiento de nuevos líderes, pero las fuerzas

políticas presentes en el Congreso hasta 2016 se encargaron de que eso no pudiera ocurrir y, una vez más, la modificación de ciertas reglas electorales tuvo también otro impacto evidente en lo que sería la oferta futura de candidaturas presidenciales ese año.

Al tiempo en que en 2016 se elevó a su máximo histórico la cantidad de firmas exigidas para inscribir un partido (4% los que votaron en las elecciones nacionales previas, entonces cerca de 750 000 firmas)<sup>57</sup>, el Congreso modificó también la Ley de Organizaciones Políticas para que no pierdan la inscripción los partidos que optasen por retirarse de la carrera, así esto se hiciera a pocas semanas de la elección. Esto permitió que varios partidos, como el Partido Nacionalista y Perú Libertario (hoy Perú Libre), que ese año postuló a la presidencia a Vladimir Cerrón, salvaran su inscripción<sup>58</sup>. La combinación de estos dos cambios tuvo el efecto práctico de que, entre 2016 y 2021, la oferta electoral de partidos inscritos ante el Jurado Nacional de Elecciones se mantuviese casi igual. Los únicos dos nuevos partidos que lograron inscribirse fueron el Partido Morado y Podemos Perú<sup>59</sup>, pero la controversial decisión del entonces presidente Martín Vizcarra de disolver el Congreso en 2019, que obligó a que se convoquen a elecciones congresales extraordinarias en 2020, permitió a dichos partidos participar de ese proceso y ser parte del Congreso 2020-2021. Esto inevitablemente les restó novedad para 2021, especialmente al Partido Morado. Luego de la crisis política de noviembre de 2020, que se había desatado tras la polémica decisión del Congreso de declarar una vez más vacante la presidencia de la República, cesando esta vez del cargo a Vizcarra, y de la presidencia

---

<sup>57</sup> Originalmente la ley requería un número de firmas equivalente al 1% de los que votaron en las elecciones nacionales previas (poco menos de 150 000). En 2009 el Congreso elevó ese número a un 3% de los que votaron en las elecciones nacionales previas (poco menos de 440 000).

<sup>58</sup> Cerrón retiró a su partido de la contienda el 24 de marzo. De no haberlo hecho, o si el Congreso no hubiese abierto esa puerta, su partido hubiese perdido la inscripción ese año.

<sup>59</sup> Y de estos, Podemos Perú enfrenta una investigación por supuestamente haberlo logrado a través de medios ilegales (Barboza, 2021).

fugaz de Manuel Merino, fue elegido presidente del Congreso y, como tal, nuevo presidente encargado de la República, justamente uno de los fundadores del Partido Morado: Francisco Sagasti. Si bien fueron muy pocos los militantes de ese partido los que efectivamente pasaron a formar parte del Ejecutivo, la impresión en mucha gente de que este se trató de un «gobierno morado» fue inevitable. Fue así como, todavía en la resaca de esa crisis, llegamos a la elección de 2021.

## **5. LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 2021: CRÓNICA DE UNA FRAGMENTACIÓN ANUNCIADA**

La fragmentación del voto que observamos en las elecciones congresales extraordinarias de 2020, todo lo ocurrido en el camino hasta ese momento y que ha sido destacado en los acápites previos, y el hecho de que para enero de 2020 ninguna figura política superara el 13% de aprobación en la encuesta de simpatías políticas de Ipsos, ya permitían presagiar el escenario fragmentado con el que empezó la campaña de 2021. Esta vez, el tener una regla de mayoría absoluta con segunda vuelta para la elección presidencial tampoco ayudó, pues, como siempre, hubo relativamente menos incentivos para que los partidos formaran alianzas electorales desde un inicio, y más espacio para que más candidatos pudieran ser vistos como competitivos. Sin embargo, fue además la confluencia de varios otros elementos lo que aceleró con fuerza ese año una tendencia hacia la fragmentación de la oferta efectiva de candidaturas presidenciales que ya venía desatándose desde 2001. No solo los partidos en competencia fueron prácticamente los mismos que en 2016, con excepción de Podemos y el Partido Morado (que, como se dijo, ya tampoco eran nuevos para 2021, por lo que no se había renovado realmente la oferta de partidos en competencia); además, factores adicionales como la pandemia, que desplazó a las elecciones de las prioridades de mucha gente; la crisis de noviembre de 2020; la demora inicial en la llegada de los primeros lotes de vacunas y

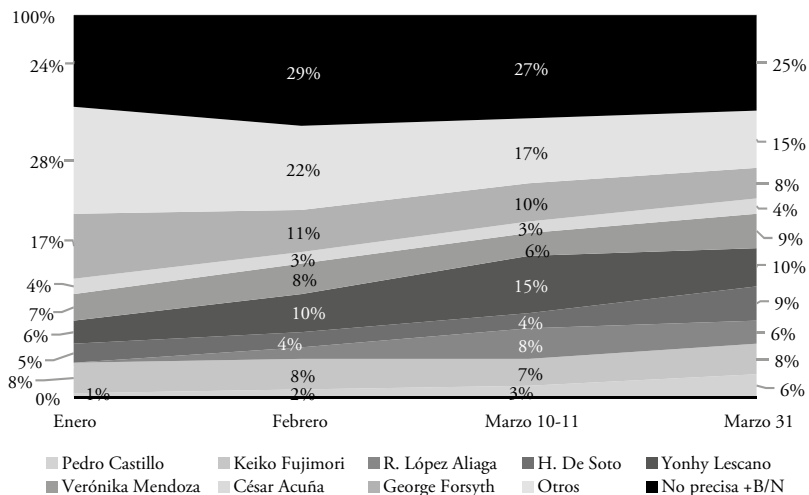
las revelaciones del *vacunagate* ayudaron a acentuar un clima de apatía que ya existía frente a la oferta política que empezó a asomarse desde meses antes de la campaña<sup>60</sup>. Por otro lado, si uno presta atención a cómo se había desarrollado la campaña de 2016 (ver gráfico 8), excluyendo a Keiko Fujimori, lo que vimos ese año ya había sido una carrera entre varios candidatos con muy poco apoyo por un ticket a la segunda vuelta. En 2021 pasaría algo similar, pero al no haber alguna candidatura inicialmente favorita, la competencia ya no sería solo por uno de los tickets a la segunda vuelta, sino por los dos.

Pese a todos estos factores, indicadores como el que nunca antes un candidato había pasado a segunda vuelta con menos de 20% de los votos válidos hicieron que muchos pensemos que quizá de todos modos sería posible que surgiera un candidato que lograra capturar una proporción importante de las preferencias en algún momento del verano. Y que surgiera luego otra candidatura opositora como contraparte, desatándose así una dinámica similar a la que ya habíamos visto en elecciones anteriores, que siempre empezaron con un favorito o favorita. La combinación de los factores mencionados antes, sin embargo, sumada a la incompetencia que mostraron quienes fueron candidatos y sus equipos para diseñar campañas que logren conquistar el apoyo de por lo menos una quinta parte de los peruanos, impidió que alguien pudiera posicionarse como un serio favorito en algún momento. Como muestra el gráfico 9, la única líder consistente durante toda esa campaña fue la intención de votar blanco o nulo, sumada al «no precisa». Gracias a esta característica, prácticamente durante toda la campaña no pudo hablarse con certeza de quiénes eran los que tenían mayor chance de pasar a la segunda vuelta. Ni siquiera podía afirmarse quién iba en tercer o cuarto lugar, pues fue imposible determinarlo debido al margen de error de las encuestas (que suele ser alrededor de  $\pm 2,8\%$ ).

---

<sup>60</sup> Para un análisis más profundo de los resultados de esta elección, ver el artículo de José Luis Incio.

**Gráfico 9. Estabilidad de la intención de voto durante las elecciones presidenciales de 2021**



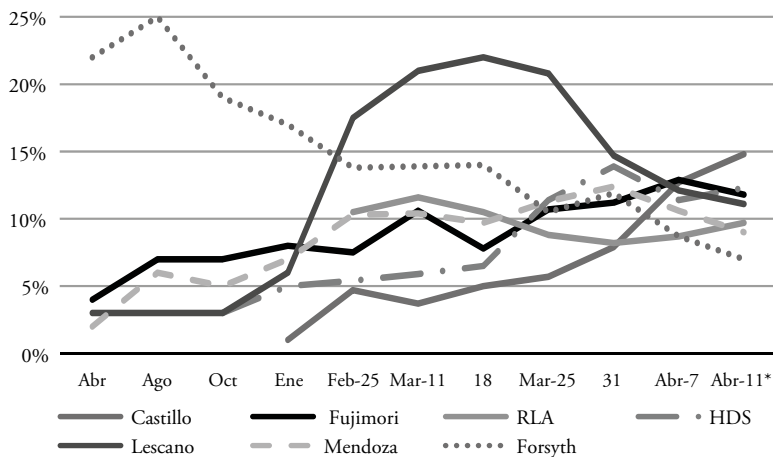
Fuente: Ipsos.

Los personajes que habían liderado la Encuesta del Poder durante los veinte años anteriores ya habían perdido casi toda su influencia para 2020 (ver gráfico 5). Solo Keiko Fujimori se mantenía entre los diez primeros lugares. Quien era otra vez candidato y también figuraba en esa lista para fines de 2020 era César Acuña, pero si la intención de voto por Fujimori ya era baja en ese momento (5% en noviembre de 2020 y 7% en diciembre, según Ipsos), la de Acuña era ínfima (3% en noviembre y 2% en diciembre), para ser un político tan conocido. Martín Vizcarra, quien había sido no solo el personaje más poderoso de 2019 y 2020, sino también el político individual con mayor aprobación durante ese periodo, no podía postular a la presidencia (aunque sí lo hizo al Congreso, tras dejar el Ejecutivo). Para diciembre, aún después de que la crisis desatada el mes previo había elevado considerablemente los indicadores de interés por la política en la ciudadanía, solo George

Forsyth de Victoria Nacional (antes Restauración Nacional) mostraba más de un 10% de intención de voto en cualquier encuestadora (18% según Ipsos, 14,7% según IEP), y, en contraste con el escenario de diciembre de 2015, cuando un 27% ya señalaba que definitivamente votaría por Fujimori, un 12% que lo haría por Kuczynski, y un 11%, por Acuña; en diciembre de 2020 apenas un 6% respondía que definitivamente votaría por Forsyth. Eso era menos que el porcentaje de personas convencidas de que votarían por Lourdes Flores en enero de 2006 (13%, Ipsos). La siguiente con mayor respaldo 'duro' para diciembre de 2020 era Keiko Fujimori, con un 4% que decía que definitivamente votaría por ella. Nadie más superaba el 2%. Más bien, lo que destacaba desde antes del inicio de la campaña era un histórico nivel de antivoto: todas las opciones que para ese diciembre tenían más de 5% de intención de voto, tenían un antivoto superior a 35% (o a 45% si no se contaba a Forsyth). Ollanta Humala con 73%, Keiko Fujimori con 69% y César Acuña con 65% eran los tres que mostraban un mayor antivoto. Y por supuesto, uno de ellos llegaría a la segunda vuelta.

En un escenario con otra regla electoral, hubiese sido relativamente más difícil que políticos con tanto rechazo tuvieran alguna opción real de llegar a la presidencia, a menos que fueran especialmente populares con el resto de la población por algún motivo. Y aun en esos casos, cuando se trata de una elección que se resuelve en una sola vuelta, una candidatura favorita que a la vez tenga tanto antivoto, generaría relativamente más incentivos en quienes se opongan a esa candidatura para que apoyen a una única opción alternativa, como pasó en Venezuela en 2012 y 2013; o, al menos, para que las alternativas que se presenten no sean tantas, como México en el año 2000 o Bolivia en 2019. En cambio, una vez más, lo que vimos en Perú en 2021 fue a un montón de «minicandidatos» (Meléndez, 2021), con muy poca intención de voto y un muy alto antivoto, pero que se consideraban, cuando menos, competitivos por un segundo lugar.

**Gráfico 10. Intención de voto y resultados durante las elecciones presidenciales de 2021**



Fuente: Ipsos.

Inicialmente, APP y el PPC acordaron conformar una alianza electoral, pero esta se deshizo antes de que pudiera quedar inscrita, con lo que por primera vez desde el retorno a la democracia empezamos una elección presidencial sin alianzas formales. El extremo nivel de fragmentación hizo que, como puede verse mejor en el gráfico 10, sean incluso siete los partidos y candidatos presidenciales que en algún momento parecieron ser competitivos por el primer o segundo lugar: además de Pedro Castillo, quien solo surgió al final, y Keiko Fujimori, quienes finalmente pasaron a la segunda vuelta, parecieron también estar cerca de hacerlo, en su momento, George Forsyth, Yonhy Lescano de Acción Popular, Rafael López Aliaga de Renovación Popular (ex Solidaridad Nacional), Hernando de Soto de Avanza País y, en menor medida pero también con una chance importante, Verónica Mendoza de Juntos por el Perú. Incluso a una semana de las elecciones, todos los mencionados tenían algún nivel

de expectativa por pasar a la segunda vuelta. Además, son estos siete quienes destacan si empezamos a contar desde enero, como he venido haciendo, pero si retrocediésemos solo hasta diciembre, podríamos incorporar a uno más a la lista de candidatos que en algún momento fueron percibidos como competitivos: hasta el último mes de 2020, Julio Guzmán era uno de los que figuraba en un empate técnico en el segundo lugar, según Ipsos. Sin embargo, a partir de ese momento fue perdiendo popularidad.

Ninguna candidatura pareció despertar demasiado entusiasmo en algún sector importante de la ciudadanía (como mencioné, nadie logró más del 20% de intención de voto durante toda la campaña, en ninguna de las encuestadoras más rigurosas); más bien, buena parte de la gente pareció prestar atención solo al final. Y para ese momento (entre fines de marzo e inicios de abril), el electorado de Lima estaba dividido entre varios candidatos, mientras gran parte del electorado del centro y del sur del país en particular, terminó logrando coordinar un voto estratégico por Castillo. Al final, Castillo ganó esa primera vuelta con el 18,9% de los votos válidos. Como se dijo al inicio, ello fue considerablemente menos que lo que habían logrado todos los que ganaron la primera vuelta antes que él en la historia de nuestra joven democracia. El siguiente en haberlo hecho con un porcentaje menor de votos válidos fue Ollanta Humala en 2006, quien llegó a 31%. El apoyo final a Castillo surgió sobre todo fuera de Lima, en varios de los mismos lugares que antes apoyaron a Toledo en 2001, a Humala en 2006 y 2011 y a Verónica Mendoza y Gregorio Santos en 2016 (de hecho, Mendoza logró un 18,8% de los votos válidos en 2016, cerca de lo que luego alcanzó Castillo)<sup>61</sup>. El segundo lugar finalmente lo ocupó Keiko Fujimori con el 13,4% de los votos válidos, llegando así al segundo lugar con el menor apoyo con el que

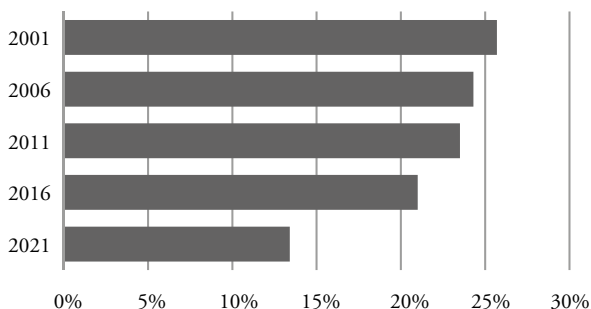
---

<sup>61</sup> Para un análisis sobre los resultados regionales, ver el texto de Daniel Encinas y Alejandra Fuentes en este libro.

históricamente alguien haya llegado a una segunda vuelta en el Perú. Por debajo de Fujimori terminaron Rafael López Aliaga con 11,8%, Hernando de Soto con 11,6% y, no muy por detrás, Yonhy Lescano con 9,0%. Y en la segunda vuelta Castillo venció a Fujimori por una diferencia final de 44 263 votos (o el 0,2% del electorado, una vez más), apenas superior a la que había logrado Kuczynski en 2016 (41 057).

Como también se aprecia en el gráfico 10, solo quedó claro que Castillo sería uno de los que pasaría a la segunda vuelta con los simulacros confidenciales publicados a pocos días de la elección, y no se tuvo certeza sobre quién lo acompañaría sino hasta el primer conteo rápido, el mismo 11 de abril. Asimismo, es posible notar cómo este surgimiento final de Castillo, quien al crecer le restó votos sobre todo a Lescano fuera de Lima y en especial en el sur del país, tuvo una curva similar a la de Fujimori en 1990 (comparar con gráfico 1), aunque menos estrecha: empezó antes y llegó menos alto. De hecho, si cualquier candidato presidencial entre 1990 y 2016 hubiese logrado exactamente el mismo crecimiento final que Castillo, no hubiese pasado a segunda vuelta. En el mejor de los casos, trepar hasta un 18,9% de los votos válidos hubiese significado terminar en tercer lugar, y a veces hasta en cuarto (en 2001 y 2006). Lo mínimo con lo que alguien había quedado en segundo lugar durante ese período había sido el resultado de Kuczynski cinco años antes: 21%, aunque ciertamente esta cifra había venido reduciéndose lentamente, como muestra el gráfico 11. Incluso en aquella primera vuelta de 2016, Kuczynski logró cerca de medio millón de votos más que los que obtuvo Castillo en 2021. La gran cantidad de candidaturas competitivas hizo que en esta última elección presidencial fuera más difícil de lo normal para la ciudadanía determinar cuál podría ser un voto estratégico.

**Gráfico 11. Votos válidos por el segundo lugar en las elecciones presidenciales 2000-2021**



Lo nocivo de una fragmentación tan alta como la que se vio en la primera vuelta de 2021 es que puede desatar todos los potenciales inconvenientes de los sistemas presidenciales. Entre estos, escenarios de conflictos de legitimidad entre el Ejecutivo y el Legislativo, o incluso que la inflexibilidad del mandato presidencial se convierta en un problema para la estabilidad democrática (Linz, 1990). Además, el hecho de que el presidente electo no fue la primera opción de cuatro de cada cinco peruanos, sugiere que la ciudadanía siente un problema de representación política. Esto se agrava cuando consideramos la influencia que tiene la elección presidencial en la legislativa, más aún cuando ambas son simultáneas, ya que más fragmentación en la elección presidencial hace que sea más probable que menos partidos terminen pasando la valla para llegar al Congreso, y así menos gente se termina sintiendo representada también en el Legislativo.

Si la experiencia de los votantes con las elecciones es tan negativa —y esto se repite en cada elección— se afecta la «resolución electoral», o «la capacidad de las elecciones para aportar a los individuos y a las sociedades una sensación de cierre [satisfactorio] del proceso democrático, y/o [que estas den lugar a] otras consecuencias, como hostilidad electoral» (Bruter & Harrison, 2020, p. xii; traducción propia).

Siendo el Perú un país con tan poco respaldo a la democracia, este es un asunto que debería atenderse más. Con ello en mente, una regla electoral que podría evaluarse como alternativa a la mayoría absoluta con segunda vuelta en la elección presidencial es el voto aprobatorio (*approval voting*) en una sola ronda de votación<sup>62</sup>. Si bien ninguna regla electoral puede ser perfecta, la forma como funciona el voto aprobatorio podría asegurar un mínimo de resolución electoral, al menos respecto de la elección presidencial. Esta modalidad implica que cada votante, en lugar de tener solo un voto, puede «aprobar» todas las candidaturas con las que simpatice. Al final, se cuenta cada «aprobación» como un voto, y gana quien haya obtenido más votos, de forma tal que el ganador sería la persona que haya recibido más aprobación de la ciudadanía.

Otro problema derivado de una fragmentación tan alta es que las expectativas de la población pueden irse actualizando poco a poco, pues estas se van adaptando según lo que se va experimentando en cada elección. Si nada más cambia, es esperable por ello que, en las próximas elecciones presidenciales en el Perú, los partidos y los políticos que consideren postular tengan ahora en mente que es posible pasar a segunda vuelta con menos del 20% de los votos válidos. Esto podría motivar nuevamente a un alto número de partidos a participar, y a la ciudadanía a considerar como competitivas a más opciones, lo que derivaría en que, en el mejor de los casos, se mantenga el mismo nivel de fragmentación. Sin embargo, como lo demuestra el caso de Guatemala, la fragmentación puede llegar a ser incluso mayor si el resto de las condiciones lo permiten<sup>63</sup>.

Como he sostenido en varias oportunidades, las causas que explican cómo fue que llegamos al extremo nivel de fragmentación visto

---

<sup>62</sup> Como han sugerido el politólogo estadounidense Steven J. Brams y el abogado peruano Guillermo Flores Borda en un artículo publicado en el diario *El Comercio* en 2019 (Brams & Flores, 2019).

<sup>63</sup> País que también tiene segunda vuelta, aunque también otros problemas y complejidades.

en la elección presidencial de 2021 son múltiples. En este capítulo, sin embargo, me he concentrado en destacar sobre todo cómo es que haber adoptado la regla de la mayoría absoluta con segunda vuelta en la Constitución de 1979, y haberla mantenido hasta hoy, ha contribuido a que cada cinco años los actores políticos tengan relativamente más incentivos para actuar de forma tal que el escenario derive en uno tan o más fragmentado que el anterior; y que, por ende, esta regla haya sido al menos parte de lo que explica ese extremo nivel de fragmentación. Si bien el efecto descrito que tendría la segunda vuelta no es una tendencia que opere en cualquier contexto ni al margen de otros aspectos del entorno, ni tampoco algo que opere siempre de forma inmediata, existe una lógica clara detrás de cómo es que la segunda vuelta crearía los incentivos que se han descrito hacia la fragmentación. La evidencia parece al menos compatible con esta teoría. Por supuesto, estudios más profundos desde otros enfoques metodológicos serán necesarios para confirmar o descartar, así como para medir con mayor precisión el impacto específico que habría tenido la segunda vuelta en la fragmentación de la oferta de candidaturas presidenciales en el Perú. Dicho esto, quizá lo expuesto hasta aquí baste para sugerir que es razonable que empecemos a debatir de manera más frontal la conveniencia de mantener esta regla en nuestra Constitución, y su potencial reemplazo por alguna alternativa, como podría ser el voto aprobatorio en una única ronda electoral.

## **6. CONCLUSIONES**

En este capítulo he argumentado que el haber adoptado la regla de la mayoría absoluta con segunda vuelta en la elección presidencial peruana ha contribuido a la fragmentación de la oferta política, y que sus efectos a través del tiempo en que ha estado vigente explican al menos en parte el extremo nivel de fragmentación al que se llegó en la elección presidencial de 2021. Para hacer más explícito este argumento, he procurado

seguir, en la medida de lo posible, los lineamientos generales del rastreo de procesos (Collier, 2011; Beach 2017), por lo que he incluido una teoría sobre cómo es que funcionaría el mecanismo causal sugerido, que conecta paso a paso el camino entre la causa y la consecuencia, así como un análisis detallado de cómo es que se habría manifestado este mecanismo en un caso real: las elecciones presidenciales peruanas.

La lógica detrás de este efecto, sugerido hace más de medio siglo por el jurista y politólogo francés Maurice Duverger, descansa en que una elección en dos vueltas permite que, por un lado, más partidos y candidatos sean considerados como competitivos, pues cuando existe segunda vuelta, aparece una segunda ruta a la victoria que no existe en los sistemas con mayoría simple o relativa (o en cualquier otro en el que la elección se resuelva en una sola ronda de votación): quedar segundo en la primera vuelta, y apuntar a ser considerado como el mal menor en la segunda. Esto hace que quienes elijan votar ‘estratégicamente’, cuidándose de no ‘desperdiciar’ su voto por alguna candidatura sin chances reales de ganar, terminen considerando un número mayor de opciones, pues ya no solo toman en cuenta a los que compiten por el primer lugar, sino también a quienes lo hacen por el segundo puesto. Al mismo tiempo, una elección en dos vueltas crea relativamente menos incentivos en los partidos y políticos para que estos busquen formar alianzas electorales para el gobierno desde el inicio de las campañas, ya que les permite sentirse más confiados sobre sus posibilidades individuales, siempre que se consideren competitivos, al menos, por el segundo lugar.

Esta tendencia a la que daría lugar la segunda vuelta, por otra parte, podría tener un efecto particular en el Perú por distintas razones. Concretamente: i) el hecho de que las elecciones presidenciales se celebren simultáneamente con las congresales, lo que en cierta medida alinea las estrategias de partidos y votantes para ambas campañas; ii) el que hayamos adoptado la segunda vuelta en reemplazo de una regla que, si bien no era una de mayoría relativa, sí creaba más incentivos hacia la concentración; iii) el tener un sistema de gobierno presidencial, que

otorga mejor información que los regímenes parlamentarios sobre qué partidos son competitivos en cada elección general; iv) el buen desempeño de las encuestas de opinión; y v) la prohibición de a la reelección presidencial inmediata. Además, este efecto de la regla electoral no necesariamente operaría inmediatamente, luego del cambio de regla, sino que requeriría de que algún otro factor altere el equilibrio existente hasta ese momento en la oferta de candidaturas a la presidencia. En otros sistemas, cuando los presidentes en funciones son candidatos, estos pueden actuar como agentes concentradores del voto y crear incentivos para que la oposición se alinee tras una sola candidatura, pero en el Perú tanto la prohibición de la reelección presidencial inmediata como la falta de un sistema institucional de partidos impiden que eso pueda ocurrir.

Según se ha expuesto, este efecto habría tenido un impacto particular, primero, en las elecciones de 1990 y, luego, en todas las elecciones desde 2001 en adelante, en mayor o menor medida, resultando en el escenario que vimos en 2021. Durante la década de 1990, tanto la popularidad de Alberto Fujimori como el hecho de que el Perú no vivió durante la mayor parte de ese periodo en una democracia habrían impedido que el mismo efecto pueda operar de la misma forma, pero a partir de 2001, en cada elección presidencial que hemos vivido la segunda vuelta generó incentivos en los actores políticos que favorecieron a la fragmentación. Por supuesto, no he pretendido sugerir aquí que la segunda vuelta sea la única responsable del nivel extremo de fragmentación del voto presidencial al que llegamos en 2021. Como lo destacó el propio Duverger, la segunda vuelta sería solo una tendencia más, entre varias otras, que finalmente moldean cada sistema en cada contexto particular. No obstante, si en efecto es posible que la segunda vuelta no solo no haya logrado mucho en cuanto a generar mayor legitimidad para los presidentes peruanos elegidos entre 1985 y 2021, sino que incluso esté empeorando la situación, cabe pues preguntarse sobre la conveniencia de mantener esta regla y si no sería mejor, más bien, cambiarla.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Albán, Javier (2020). «The Special Impact of Duverger's Hypothesis on Two-Round Majority Rules for Presidential Democracies». Tesis de grado de Magíster en Política Comparada. Londres: LSE.
- Barboza, Karen (2021). «JNJ: Exjefe de ONPE habría permitido inscripción irregular de Podemos Perú». *El Comercio*, 24 de marzo de 2021. Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/justicia/jnj-el-papel-del-exjefe-de-onpe-adolfo-castillo-en-inscripcion-de-podemos-peru-y-otras-razones-de-su-destitucion-daniel-urresti-junta-nacional-de-justicia-noticia/>
- Barnechea, Rodrigo (2010). «La Libertad: Cambios y continuidades en el sólido norte». IEP. Disponible en: <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/la-libertad-cambios-y-continuidades-en-el-solido-norte-2/>
- Beach, Derek (2017). Process-Tracing Methods in Social Science. Disponible en Process-Tracing Methods in Social Science | Oxford Research Encyclopedia of Politics.
- Brams, Steven & Flores, Guillermo (2019). «Fortaleciendo la democracia peruana». *El Comercio*, 15 de agosto de 2019. Disponible en: <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/fortaleciendo-democracia-peruana-steven-j-brams-guillermo-flores-borda-noticia-ecpm-665443-noticia/?ref=ecr>
- Bruter, Michael & Sarah Harrison (2020). *Inside the Mind of a Voter: A New Approach to Electoral Psychology*. Princeton: Princeton University Press.
- Carrión, Julio (2001). Las elecciones peruanas de 2001: desmantelando la herencia autoritaria. *Reflexión Política*, 3(6), 1-12. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/110/11000611.pdf>
- Chancari, Guido (2010). «Elecciones presidenciales por mayoría relativa y doble vuelta en América Latina: legitimidad, contingente parlamentario y gobiernos unificados y/o divididos». Tesis para optar el título de Magíster en Ciencias Políticas. PUCP. Disponible en: <http://hdl.handle.net/20.500.12404/1149>
- Coleman, Stephen (1995). Dynamics in the fragmentation of political party systems. *Quality & Quantity*, 29(2), 141-155.
- Collier, David (2011). Understanding Process Tracing. *PS: Political Science and Politics*, 44(4), 823-830.

- Coppedge, Michael y otros (2021). V-Dem Dataset v11.1. *Varieties of Democracy Project*.
- Cox, Gary (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems (Political Economy of Institutions and Decisions)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Datum Internacional (2021). <https://www.datum.com.pe/>
- Dunleavy, Patrick (2012). *Duverger's Law is a dead parrot*. Disponible en: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2012/06/20/duverggers-law-is-dead/>
- Duque, Javier (2019). La doble vuelta en las elecciones presidenciales en Colombia 1994-2018. *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, 19(36), 77-102.
- Duverger, Maurice (1957). *Los partidos políticos*. CDMX: Fondo de Cultura Económica.
- Duverger, Maurice (1986). Duverger's Law: Forty Years Later. En B. Grofman y A. Lijphart, eds., *Electoral Laws and their Political Consequences* (pp. 69-84). Nueva York: Agathon.
- Forand, Jean & Vikram Maheshri (2015). A Dynamic Duverger's Law. *Public Choice*, 165(3-4), 285-306. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/24768909>
- Galindo, José (2017). «¿Por qué fallan tanto las encuestas en Colombia?». *El País*, 6 de octubre de 2017. [https://elpais.com/internacional/2017/10/06/colombia/1507261563\\_998951.html](https://elpais.com/internacional/2017/10/06/colombia/1507261563_998951.html)
- Groffman, Bernand y otros (2009). *Duverger's Law of Plurality Voting: The Logic of Party Competition in Canada, India, the United Kingdom and the United States*. Springer.
- Huilca, F. (2010). PPC dice adiós a Castañeda y lanza a PPK como candidato. *La República*, 27 de noviembre de 2010. Disponible en: <https://larepublica.pe/politica/499417-ppc-dice-adios-a-castaneda-y-lanza-a-ppk-como-candidato/>
- Hurtado, Javier (2020). La segunda vuelta electoral en Latinoamérica y su posible introducción en México. *Intersticios sociales*, 19.
- Instituto de Estudios Peruanos (2021). Estudios de Opinión del Instituto de Estudios Peruanos. <https://iep.org.pe/estudios-de-opinion/>
- Ipsos Perú (2021). <https://www.ipsos.com/es-pe/news-and-polls/overview>

- Jones, M. (1999). Electoral Laws and the Effective Number of Candidates in Presidential Elections. *The Journal of Politics*, 61(1), 171-184.
- Latinobarómetro (2018). *Informe Latinobarómetro 2018*.
- Leal, Uriel (2018). Efectos de la segunda vuelta electoral y de la mayoría relativa simple sobre el sistema de partidos políticos en las elecciones presidenciales en América Latina, 1999-2017. *Apuntes Electorales*, 59.
- Levitsky, Steven & Mauricio Zavaleta (2016). Why No Party-Building in Peru? En S. Levitsky, J. Loxton, B. Van Dyck y J.I. Domínguez, eds, *Challenges of Party-Building in Latin America* (412-439). Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven & Daniel Ziblatt (2018). *How democracies die*. Nueva York: Crown.
- Linz, Juan (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), 51-69.
- Lublin, D. (2017). Electoral Systems, Ethnic Heterogeneity and Party System Fragmentation. *British Journal of Political Science*, 47(2), 373-389.
- Madrid, Raúl (2005). Indigenous voters and party system fragmentation in Latin America. *Electoral Studies*, 24(4), 689-707.
- Martínez, Rafael (2006). *Ventajas y desventajas de la fórmula electoral de doble vuelta*. Madrid: Documentos CIDOB América Latina.
- McClintock, Cynthia (2018). Runoff: Success in Brazil, Chile, the Dominican Republic, EL Salvador, and Uruguay. *Electoral Rules and Democracy in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Meléndez, Carlos (ed.) (2021). *Minicandidatos, última temporada electoral de la serie política peruana*. Lima: Debate.
- Muñoz, Paula (2012). Perú 2011: Continuidades y cambios en la política sin partidos. *Revista de Ciencia Política*, 32(1), 245-268.
- Nohlen, Diethel (2013). Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos. *Revista Española de Ciencia Política*, 31, 9-39.
- Nohlen, Diethel y otros (2007). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Segimda edición. CDMX: Fondo de Cultura Económica.
- OEA (2000). *Observación Electoral en Perú, Elecciones Generales 9 de abril de 2000*. Observaciones electorales, Serie Américas, no. 26

- ONPE (n.d.). Elecciones / Histórico de Elecciones. <https://www.onpe.gob.pe/elecciones/>
- Paine, Mark & Andrés Allamad Zavala (20036). Sistemas de elección presidencial y gobernabilidad democrática. En: Mark Payne, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Díaz y otros, *La política importa. Democracia, desarrollo y América Latina* (41-90). Washington DC: BID y Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Peruvisión (2018). Elecciones 1985 «24 Horas». Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=omp9AFUn-kg>
- Riker, William (1982). The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science. *The American Political Science Review*, 76(4), 753-766.
- Rubio, Julia (2015). El sistema de partidos en el Perú (1985-2015). En Flavia Freidenberg, ed., *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. Tomo 2. Cono Sur y Países Andinos* (pp. 449-487). CDMX: UNAM.
- Schmidt, Gregory (1996). Fujimori's 1990 Upset Victory in Peru: Electoral Rules, Contingencies, and Adaptive Strategies. *Comparative Politics*, 28(3), 321-354.
- Tanaka, Martín (2017). *Personalismo e Institucionalización. La Reforma de los Partidos Políticos en el Perú*. Lima: Fundación Konrad Adenauer, IPESM.
- Torres, Alfredo (2020). *Elecciones y decepciones. Historia de una democracia en construcción*. Lima: Planeta.
- Tuesta, Fernando (2005). Sistemas electorales en América Latina. *IIDH*, 42, 211-225.
- Tuesta, Fernando (2016). Elecciones competitivas y resultados imprevistos. En Fernando Tuesta (ed.), *Perú: Elecciones 2016, un país dividido y un resultado inesperado* (pp. 11-39). Lima: PUCP.
- Vargas Llosa, Mario (2003). *El pez en el agua*. Lima: Alfaguara.



## **EN CASA DE HERRERO, CUCHILLO DE PALO: LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS PARA CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR**

Mirella Vásquez Oruna<sup>1</sup>

Los perfeccionamientos electorales siempre causan debate y se dice, por ejemplo, que los partidos políticos son más tolerantes cuando se trata de normar o hacer ajustes sobre temas de inscripción o cancelación de sus registros o finanzas partidarias, pero no lo son tanto cuando se involucra a las técnicas usadas para seleccionar a sus candidatos a cargos de elección popular.

Hasta antes de la aprobación de las últimas reformas políticas, el procedimiento de selección de candidatos recaía exclusivamente en las organizaciones políticas. Por años la organización y la fiscalización de este procedimiento fueron entendidos como lejanas y sobre todo ajenas, a pesar de ser el escenario donde se originan las candidaturas que más tarde todos los ciudadanos tendremos como ofertas del mercado electoral.

A pesar de los constantes cambios realizados al marco legal de las elecciones internas, que, en buena cuenta, resultaron ser laxas, en más de una ocasión la selección de los candidatos de los partidos fue cuestionada por los mismos involucrados; las denuncias iban desde supuestos

---

<sup>1</sup> Polítóloga de la Universidad Nacional Federico Villarreal. Estudiante de la Maestría de Ciencia Política PUCP. mirella.vasquez@pucp.edu.pe

artilugios para beneficiar o perjudicar a determinadas candidaturas hasta las más graves, que apuntaban a fraudes electorales.

El año 2019 abrió el camino para las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias, que, con participación de los organismos electorales, debían aplicarse para seleccionar a los candidatos que competirían en las elecciones generales de 2021. No obstante, la pandemia del COVID-2019 fue el argumento para suspender su aplicación. Ante ello, la selección de candidatos en la mayoría de los casos recayó, nuevamente, en las cúpulas dirigenciales de los partidos políticos y, al igual que en anteriores procesos electorales internos, se registró una fuerte preferencia por la modalidad indirecta sobre la directa, escasa competencia interna y baja participación de los afiliados.

## 1. INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas, América Latina tendió a la democratización del Estado y de las instituciones, predisposición que se extendió a los partidos políticos y los sistemas electorales, y tuvo como objetivo mejorar la calidad de la representación política.

Los partidos políticos son asociaciones de personas con intereses en común que tienen el propósito alcanzar el poder mediante elecciones competitivas. En esa línea, los partidos son piezas fundamentales de los sistemas democráticos, pues a través de ellos los ciudadanos son representados en los cargos de poder.

Hasta antes de los procesos democratizadores, la preocupación principal de los partidos políticos era «competir en la arena electoral y maximizar sus beneficios en las urnas, descuidando la transparencia de sus procedimientos, la opinión de los militantes y la inclusión de diversos subgrupos en los procesos partidistas» (Freidenberg, 2006, p. 2) y, en consecuencia, la mayoría de los partidos mantienen costumbres internas oligárquicas y esta concepción y su práctica se convierten en problemas.

La democratización de los partidos políticos, conocida también con el nombre de democracia interna, supone que estos adopten una serie de mecanismos del sistema político en las estructuras internas (Freidenberg, 2006). El diccionario IIDH-CAPEL (2017) señala que la democracia interna busca impactar en la armazón partidaria, la toma de decisiones y la elaboración de programas, la participación equitativa por género, la representación de las minorías, la rendición de cuentas y la selección de candidaturas.

La selección de candidatos entendida como «los procedimientos que usan los partidos políticos para seleccionar a sus candidatos a cargos públicos» (Colomer, 2002), cobró importancia en los países de la región, lo que llevó a la incorporación de regulaciones para sus procesos de elección interna<sup>2</sup>. Al respecto, Freidenberg señala que la introducción de la selección de candidatos junto a las cuotas de género «han sido los cambios normativos más comunes en las legislaciones de América Latina en las últimas décadas».

En el Perú, hasta 2003 los partidos políticos regían sus procesos de selección de candidatos con sus propias e individuales reglas de juego, y con el tiempo ello fue generando una serie de conflictos. Tuesta se refiere a ello y señala que «las elecciones internas (cuando las había) se realizaban de manera artesanal y carecían muchas veces de legitimidad» (2005, p. 105). Este escenario de constante tensión entre los dirigentes —que controlan la estructura organizativa— y el resto de los actores partidarios se intensificó cuando se exigió que los candidatos a cargos de elección popular fueran elegidos siguiendo un marco normativo.

---

<sup>2</sup> Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

## 2. LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS EN EL PERÚ

El sistema de partidos peruano muestra instituciones desgastadas, con débil arraigo ciudadano y fuertes resistencias a la inclusión de mecanismos democratizadores, sobre todo en cuanto a la selección de candidatos.

Al respecto Rubio (1997) señala que «para que el sistema en su conjunto sea democrático, cada partido debe también serlo a su interior y en la relación con los demás» y es por ello que, después de años de muchos esfuerzos y debates, en 2003 se promulga la ley 28094, Ley de Partidos Políticos (LPP), que buscó sentar las bases para los necesarios cambios estructurales en estas importantes instituciones<sup>3</sup>.

La LPP estableció por primera vez en la historia del país reglas de juego claras para los procesos internos partidarios, abarcando temas como la inscripción y la cancelación de los partidos, el financiamiento político y la selección de candidatos a cargos de elección popular y partidarios.

Sobre este último tema, una de las prácticas que se buscó implantar fue que los cargos a elección popular (presidente y vicepresidente de la república, congreso, presidentes y consejeros regionales y alcaldes y regidores) debían ser producto de elecciones internas, en un tiempo establecido, a través de determinadas modalidades de elección (abiertas, cerradas o a través de órganos directivos). Además, se recogió que las listas de candidatos para cargos de elección popular y partidarios debían cumplir con una cuota de género y un porcentaje de las listas podría ser integrado por candidatos designados<sup>4</sup>. Por último, se estableció la participación de la ONPE a través de apoyo y asistencia técnica al órgano electoral central en las diversas etapas del proceso.

---

<sup>3</sup> Ley N° 30414, publicada el 17 de enero de 2016 cambia su denominación a Ley de Organizaciones Políticas.

<sup>4</sup> La designación no involucra los cargos de presidente y vicepresidentes de la república, cargos que obligatoriamente deberán ser producto de las elecciones internas.

Cabe destacar que esta participación se originaba a partir de un pedido y, por tanto, no era obligatoria. La participación de los organismos estatales resulta ser una gran novedad y contribuyó a «subrayar la legitimidad del órgano electoral que, mediante la ley, tiene un nivel de vínculo con la democracia interna de los partidos» (Tuesta, 2005).

Pasados algunos años y sin haberse aplicado en ninguna selección de candidatos, en 2005 la LPP sufrió una serie de modificaciones. Concretamente, se cambiaron los tiempos para realizar las elecciones internas, se incluyó a los candidatos al Parlamento Andino en los procesos internos y se estableció la obligatoriedad de que los candidatos que provenían de elecciones internas y designaciones presenten al partido político declaraciones juradas que debían ser difundidas en las plataformas digitales de los partidos políticos<sup>5</sup>.

También se realizaron modificaciones a la LPP en 2006, cuando se estableció que en las elecciones internas de candidatos al Congreso, Parlamento Andino, consejerías regionales y regidurías municipales por listas se aplique un sistema de representación proporcional<sup>6</sup>. Además, se agregó la obligatoriedad de la entrega y publicidad de los planes de gobiernos de las organizaciones políticas<sup>7</sup>. Es importante destacar que estas modificaciones se realizaron cuando los procesos electorales estaban a punto de ser convocados o ya se habían convocado.

A poco de convocarse a elecciones regionales y municipales, en 2009 se promulgó la ley 29490, que incluía un número mayor de artículos y tuvo un mayor impacto en el proceso de la selección de candidatos. A las normas que rigen las elecciones internas (leyes electorales y estatutos) se le sumaron los reglamentos electorales y se estableció que una vez convocado el proceso las reglas no podrían ser modificadas. En cuanto al órgano electoral central, se resalta su autonomía

---

<sup>5</sup> Ley N° 28624.

<sup>6</sup> Ley N° 28845.

<sup>7</sup> Ley N° 28711.

e independencia respecto de los demás órganos partidarios y, en buena cuenta, se refuerza el principio de doble instancia y se fortalece la seguridad jurídica. Asimismo, se modifican los plazos para llevar a cabo las elecciones internas y se establece que la omisión de información o el registro de información falsa en la declaración jurada de hoja de vida sobre sentencias condenatorias por delito doloso pueden conllevar al retiro del candidato. Por último, se precisa que la modalidad de elección indirecta se realizará a través de delegados elegidos por los afiliados<sup>8</sup>.

A pesar de las frecuentes modificaciones, el balance de la selección de candidatos a cargos de elección popular resulta poco alentador, pues en más de una ocasión se realizaron denuncias que iban desde supuesto uso de recursos para beneficiar o perjudicar candidaturas hasta acusaciones de fraude electoral<sup>9</sup>.

Asimismo, los datos de diversas fuentes electorales muestran que los partidos políticos se inclinaron, mayoritariamente, a hacer uso de la modalidad indirecta, es decir, a través de delegados, mientras que en pocos casos la modalidad directa, esto es, con participación de afiliados o no afiliados, se convirtió en el medio para seleccionar a sus representantes. Si bien ninguna modalidad por sí sola asegura la democracia interna plena, sí será posible observar cuál de ellas es más competitiva y participativa.

---

<sup>8</sup> Ley N° 29490.

<sup>9</sup> «Como se sabe, tras las elecciones en el Frente Amplio, realizadas el 4 de octubre de 2015, se inició una discusión interna respecto a los votos que el líder de Tierra y Libertad había acumulado en el distrito de Pomalca, donde supuestamente obtuvo más de tres mil adhesiones [...] las votaciones para dicha jurisdicción fueron anuladas y con ello logró convertirse en candidata presidencial la congresista Verónica Mendoza Frisch». Semanario Expresión.

Se complica situación de Constantini: testimonios confirman que hubo fraude en votaciones del frente amplio <http://www.semanarioexpresion.com/Presentacion/noticia2.php?noticia=560&categoria=Columnas&edicionbuscada=953>

### **3. LA GESTA Y LA INTERRUPCIÓN DE LAS ELECCIONES PRIMARIAS, ABIERTAS, SIMULTÁNEAS Y OBLIGATORIAS**

En diciembre de 2018, un poco más de 24 millones de peruanos fueron convocados para participar de un referéndum en el que se aprobaron tres de las cuatro reformas empujadas por el gobierno de Martín Vizcarra<sup>10</sup>. Es en este contexto que la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP) tuvo la labor de elaborar una serie de propuestas para afrontar los temas críticos del sistema político peruano<sup>11</sup>. Esta comisión presentó al Poder Ejecutivo doce propuestas de reforma, pero el gobierno solo presentó seis proyectos de ley para su debate en el Congreso de la República<sup>12</sup>.

Entre las propuestas desarrolladas y presentadas estuvo la selección de candidatos a cargos de elección popular. Del diagnóstico de la Comisión se puede extraer que el Perú posee «partidos y movimientos débiles, extremadamente frágiles, altamente personalistas, sin cuadros o militantes...» y ello contribuye para que «los cargos de elección popular

---

<sup>10</sup> Se aprobaron las reformas constitucionales sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia (86%), el financiamiento de las organizaciones políticas (85%) y la prohibición de la reelección inmediata de parlamentarios de la República (85%) y se desaprobo el retorno a la bicameralidad en el Congreso de la República (90%)

<sup>11</sup> Ver más en el capítulo de este libro de Milagros Campos denominado «La reforma y las reglas de juego».

<sup>12</sup> 1. Proyecto de ley de reforma constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución sobre impedimentos para ser candidato, 2. Proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional, 3. Proyecto de ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regional, 4. Proyecto de ley que modifica e incorpora diversos artículos al Título VI de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y de la Ley 30424, que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional, e incorpora artículos en el Código Penal referidos al financiamiento de organizaciones políticas, 5. Proyecto de ley que modifica el proceso de levantamiento de la inmunidad parlamentaria y 6. Proyecto de ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, regula la democracia interna y promueve la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos.

se mercantilizan; en otros casos se deciden de manera arbitraria, autoritaria o improvisada por las dirigencias, en elecciones no observadas» (CANRP, 2019).

La propuesta consistía en hacer frente a esta problemática a través procesos de selección de candidatos simultáneos y organizados y fiscalizados por los organismos electorales, con participación obligatoria de la ciudadanía, candidatos con determinado tiempo de afiliación y, finalmente, con la aplicación de una barrera legal que eliminarán a organizaciones políticas poco representativas, «para así tener un número menor de estas, pero más fuertes y con legitimidad ante la ciudadanía» (CANRP, 2019).

Después de varios meses de debate en el Congreso de la República y muchas resistencias a la introducción de estos mecanismos, a fines de julio fueron aprobados cuatro de los seis proyectos de ley presentados, entre ellos, la ley 30998, que modifica la ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas —que al igual que las otras leyes sufrió cambios de fondo respecto a la versión original—, y con ella se abrió el camino para las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO)<sup>13</sup>.

En este punto es importante rescatar las opiniones y argumentos a favor y en contra de los actores partidarios sobre las PASO. Al respecto, se encuentra la opinión de Américo Valenzuela, de Juntos por el Perú, que considera que los partidos están en «un proceso de mejora [...] vamos a ir sincerando la real participación en las primarias. Somos las organizaciones las que necesitamos este apoyo y también necesitamos exigencias, transparentar la participación real y la democracia interna»<sup>14</sup>, asimismo, también se registra la opinión de Wilfredo Tenorio, del FREPAP, que resalta que su partido no tiene una postura en contra de las elecciones primarias «porque todos los candidatos son militantes del partido»<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> «Congreso: aprueban segundo proyecto de reforma política sobre elecciones internas». *Perú21*, 23 de julio de 2019, <https://peru21.pe/politica/congreso-aprueban-segundo-proyecto-reforma-politica-elecciones-internas-nndc-491894-noticia/?ref=p21r>

<sup>14</sup> Entrevista con Américo Valenzuela (18 de diciembre de 2020).

<sup>15</sup> Entrevista con Wilfredo Tenorio (3 de febrero de 2021).

En la otra orilla se encuentran los argumentos de la representante de Acción Popular, que sostuvo lo siguiente «Este tipo de elección da lugar a que los simpatizantes se acerquen a la agrupación política sin tener mayor conocimiento [...]. Tan solo con el [derecho] de participar. [Además], pienso que nos quitarían la atribución [...] de organizar [las elecciones]»<sup>16</sup>. En la misma línea se encuentra Carlos Solano, del Partido Popular Cristiano-PPC, quien señaló lo siguiente «Creo que no es el modelo a seguir porque no garantiza una verdadera y efectiva [participación] [...] con esto lo único que haces es generar tres [elecciones] [...] pero no te enriquece nada el tema de la participación política pasiva, al ciudadano no lo estás empoderando ni al candidato lo estas convirtiendo en más legitimado»<sup>17</sup>.

#### **4. LAS SINGULARES ELECCIONES INTERNAS DE 2020**

En el contexto de la pandemia por la COVID-19 y con la herencia de constantes enfrentamientos entre los poderes del Estado, el Congreso de la República aprobó la suspensión de la aplicación de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias y promulgó nuevas reglas de juego únicamente aplicables para las elecciones generales de 2021<sup>18</sup>.

Entre las principales medidas que regirían este único proceso electoral, estaba que los partidos políticos debían seleccionar a sus precandidatos a la fórmula presidencial, congreso y parlamento andino mediante elecciones internas con modalidad directa (solo con la participación

---

<sup>16</sup> Entrevista anónima (11 de enero de 2021).

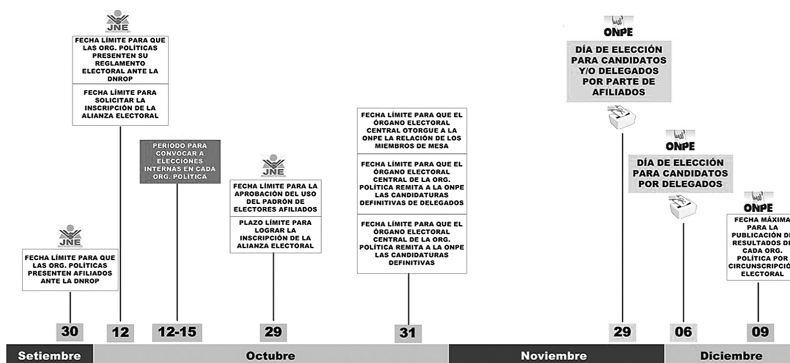
<sup>17</sup> Entrevista con Carlos Solano (25 de enero de 2021).

<sup>18</sup> Ley 31030, Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos; Ley 31038, Ley que establece normas transitorias en la legislación electoral para las Elecciones Generales 2021, en el marco de la emergencia nacional sanitaria ocasionada por la COVID-19, Reglamento de elecciones internas de las organizaciones Políticas para la selección de sus candidatas y candidatos a las Elecciones generales 2021 de la ONPE y Reglamento sobre las competencias del Jurado Nacional de Elecciones en las Elecciones Internas para las Elecciones Generales 2021.

de afiliados) o indirecta (a través de delegados). Asimismo, se introdujo la figura de la paridad y la alternancia en las fórmulas y listas de precandidatos. Sumado a esto, se asignaron a los organismos electorales las funciones de organizar y fiscalizar estos procesos electorales, que además debían ser simultáneos y con participación facultativa de los afiliados.

El cronograma electoral elaborado y aprobado por el JNE estableció una serie de hitos para el desarrollo del proceso, entre ellos que la jornada electoral para elegir a los candidatos a cargos de elección popular a través de modalidad directa fuera el 29 de noviembre y a través de modalidad indirecta el 6 de diciembre (ver el gráfico 1) y, en ese sentido, se convocó a un poco más de 1,6 millones de afiliados.

Gráfico 1. Cronograma electoral de las elecciones internas



Fuente y elaboración: Jurado Nacional de Elecciones.

Si bien este proceso comenzó considerando la participación de veinticuatro partidos políticos y un partido en proceso de inscripción<sup>19</sup>,

<sup>19</sup> La disposición transitoria quinta de la Ley N° 31038 establece que «las organizaciones políticas pueden presentar fórmulas y listas de candidatos en el proceso de Elecciones Generales 2021, para lo cual deben contar con inscripción vigente en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), como máximo, hasta la fecha de inicio del plazo de inscripción de candidaturas», lo que se aplica para el caso del Frente de la Esperanza 2021.

el partido político Vamos Perú<sup>20</sup> incumplió con los plazos establecidos por la ONPE y, como consecuencia, fue retirado. Por ello, el universo de organizaciones políticas participantes para este proceso se redujo a 24.

#### **4.1. Modalidades y formas de candidaturas**

Como ya mencionamos, a diferencia de anteriores elecciones internas, para este proceso los partidos políticos solo podían optar entre dos modalidades: directa (con participación de afiliados) o indirecta (con la participación de delegados democráticamente elegidos por afiliados)<sup>21</sup>.

La modalidad directa, como su nombre lo señala, consiste en que elector elige de manera directa a los candidatos, mientras que la modalidad indirecta consiste en transferir el poder para elegir de los representados a uno o más comisionados (delegados), quienes en nombre de ese electorado serán los encargados de elegir a los representantes (Gamboa Balbín, 2003).

Para las elecciones internas de 2020, del universo de 24 partidos involucrados, siete optaron por la modalidad directa, quince por modalidad indirecta y dos por modalidad mixta<sup>22</sup>. En resumen, una vez más se observa la predilección de los partidos políticos peruanos por la modalidad indirecta para sus procesos electorales internos.

---

<sup>20</sup> Resolución Gerencial N° 000030-2020-GOECOR/ONPE, de fecha 8 de noviembre de 2020. <https://www.onpe.gob.pe/modMarco-Legal/Resoluciones/RG-030-2020-GOECOR.pdf>

<sup>21</sup> Hasta las elecciones internas 2019 las organizaciones políticas eligieron a sus candidatos a través de elecciones abiertas, cerradas o mediante delegados.

<sup>22</sup> Cabe resaltar que la modalidad mixta fue aplicada por el Democracia Directa y Partido Popular Cristiano-PPC, el primero eligió a sus candidatos a la fórmula presidencial y parlamento andino con el voto directo de sus afiliados y los candidatos al congreso fueron electos por los delegados y el segundo, eligió a sus candidatos a la fórmula presidencial con el voto directo de sus afiliados y los candidatos al congreso y al parlamento andino fueron electos por sus delegados.

Tabla 1. Modalidad de elección para las elecciones internas 2020

N°	Partido político	Fórmula presidencial		Congreso de la República		Parlamento Andino	
		Afiliados	Delegados	Afiliados	Delegados	Afiliados	Delegados
1	Acción Popular	1		1		1	
2	Alianza para el Progreso		1		1		1
3	Avanza País - Partido de Integración Social		1		1		1
4	Democracia Directa (1)		1	1			1
5	El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	1		1		1	
6	Frente de la Esperanza		1		1		
7	Frente Popular Agrícola FIA del Perú - FREPAP				1		1
8	Fuerza Popular		1		1		1
9	Juntos por el Perú	1		1		1	
10	Partido Aprista Peruano	1		1		1	
11	Partido Morado	1		1		1	
12	Partido Nacionalista Peruano	1		1		1	
13	Partido Político Contigo		1		1		1
14	Partido Popular Cristiano - PPC (2)	1			1		1
15	Perú Libre		1		1		1
16	Perú Nación		1		1		
17	Perú Patria Segura		1		1		
18	Podemos Perú		1		1		1
19	Renacimiento Unido Nacional		1		1		1
20	Restauración Nacional		1		1		1

21	Solidaridad Nacional		1		1		1
22	Somos Perú	1		1		1	
23	Todos por el Perú		1		1		
24	Unión por el Perú		1		1		1
<b>Total</b>		<b>8</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>16</b>	<b>7</b>	<b>13</b>

(1) Modalidad mixta: afiliados eligen candidatos a fórmula presidencial y parlamento andino y delegados eligen a candidatos a congresistas.

(2) Modalidad mixta: afiliados eligen candidatos a fórmula presidencial y delegados eligen a candidatos a congresistas y parlamento andino.

Fuente: Estatutos y reglamentos electorales de los partidos políticos y Formato 1 Modalidades de elección interna de candidatas(os) y delegadas(os) de la ONPE. Elaboración propia.

Asimismo, los partidos políticos establecieron la forma de sus candidaturas y fue esta definición la que otorgó a los electores una «mayor o menor influencia sobre el proceso de selección de candidaturas» (Nohlen, 1994). Las reglas establecieron que las precandidaturas a presidentes y vicepresidentes se debían presentar en fórmula, mientras que las precandidaturas para el Congreso y Parlamento Andino podían presentarse a través de candidaturas nominales (individuales) o por listas cerradas y bloqueadas (sin voto preferencial) o no bloqueadas (con voto preferencial).

Así, en el caso de las elecciones de precandidatos al Congreso y Parlamento Andino, veintiún partidos optaron por presentar a sus precandidatos por listas y solo tres partidos eligieron las candidaturas nominales (individuales), estos fueron Acción Popular, Partido Aprista Peruano y Partido Popular Cristiano. Del grupo integrado por partidos políticos con candidaturas por listas, se destaca que veinte optaron por listas cerradas y bloqueadas y solo uno por lista cerrada y no bloqueada. El Partido Contigo otorgó facultades a sus delegados electores para que a través del uso del voto preferencial modifiquen el orden los precandidatos al Congreso y al Parlamento Andino. Sin embargo, tanto en los procesos para elegir a delegados como a los candidatos a cargos de elección popular la competencia fue casi nula.

Tabla 2. Formas de candidaturas para las elecciones internas 2020

N°	Partido político	Congreso de la República		Parlamento Andino	
		Lista	Nominal	Lista	Nominal
1	Acción Popular		1		1
2	Alianza para el Progreso	1		1	
3	Avanza País - Partido de Integración Social	1		1	
4	Democracia Directa	1		1	
5	El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	1		1	
6	Frente de la Esperanza	1		1	
7	Frente Popular Agrícola FIA del Perú - FREPAP	1		1	
8	Fuerza Popular	1		1	
9	Juntos por el Perú	1		1	
10	Partido Aprista Peruano		1		1
11	Partido Morado	1		1	
12	Partido Nacionalista Peruano	1		1	
13	Partido Político Contigo (1)	1		1	
14	Partido Popular Cristiano – PPC		1		1
15	Perú Libre	1		1	
16	Perú Nación	1		1	
17	Perú Patria Segura	1		1	
18	Podemos Perú	1		1	
19	Renacimiento Unido Nacional	1		1	
20	Restauración Nacional	1		1	
21	Solidaridad Nacional	1		1	
22	Somos Perú	1		1	
23	Todos por el Perú	1		1	
24	Unión por el Perú	1		1	
<b>Total</b>		<b>21</b>	<b>3</b>	<b>21</b>	<b>3</b>

(1) Lista cerrada pero no bloqueada con dos votos preferenciales.

Fuente: Estatutos y reglamentos electorales de los partidos políticos. Elaboración propia.

## 4.2. Competencia intrapartidaria

Una de las características de la democracia, en un sentido amplio, es la competencia política. Al hacerla extensiva al proceso para seleccionar candidatos de los partidos se le da el nombre de competencia intrapartidaria. Esta existe cuando se oferta más de una opción electoral y muchas veces para que esta germine o se asegure su práctica, se requiere que sea el propio sistema electoral el que fomente la participación y competencia a través de la introducción de mecanismos de cumplimiento obligatorio.

Los órganos electorales de los partidos políticos fueron los encargados de recibir, aprobar y presentar las postulaciones tanto de los precandidatos a cargos de elección popular como de los candidatos a delegados. En ese sentido, el domingo 29 de noviembre (primera fecha) los afiliados de los partidos políticos acudieron a las urnas para elegir a los antes mencionados según la modalidad adoptada.

Los afiliados de diecisiete partidos políticos debían elegir un total de 909 delegados, los cuales, en representación de sus votantes, posteriormente elegirían a los candidatos a cargos de elección popular. Al respecto se observa que el Frente Popular Agrícola FIA del Perú – FREPAP, Victoria Nacional, El Frente de la Esperanza 2021, el Partido Popular Cristiano-PPC y Alianza Para el Progreso postularon un número mayor de candidaturas que puestos a cubrir, es decir, se observa un mínimo de oferta y competencia interna. De otro lado, Avanza País - Partido de Integración Social, Partido Político Contigo, Perú Libre y Unión Por el Perú presentaron el mismo número de candidatos que puestos a cubrir. Finalmente, Democracia Directa, Renovación Popular, Podemos Perú, Perú Patria Segura, Fuerza Popular, Perú Nación, Todos por el Perú y Renacimiento Unido Nacional presentaron un número menor de candidatos en relación a los puestos a cubrir (véase la tabla 3).

No dejan de llamar la atención de las pobrísimas cifras de Perú Nación, Todos por el Perú y Renacimiento Unido Nacional, en cuyas

elecciones internas se presentaron y eligieron a 20, 14 y 7 delegados respectivamente. Estos serían los mismos que, una semana más tarde, elegirían a las listas de candidatos a nivel nacional que estas agrupaciones más tarde ofertarían a la ciudadanía.

**Tabla 3. Número de cargos a delegados y número de candidatos a delegados**

N°	Partido político	Delegados a elegir (1)	Número de candidatos a delegados (2)	Diferencia entre (1) y (2)
1	Frente Popular Agrícola FIA del Perú - FREPAP	155	281	126
2	Victoria Nacional	80	89	9
3	Frente de la Esperanza	50	57	7
4	Partido Popular Cristiano - PPC	50	53	3
5	Alianza para el Progreso	26	28	2
6	Avanza País - Partido de Integración Social	50	50	0
7	Partido Político Contigo	64	64	0
8	Perú Libre	41	41	0
9	Unión por el Perú	27	27	0
10	Democracia Directa	30	28	-2
11	Renovación Popular	21	19	-2
12	Podemos Perú	50	44	-6
13	Perú Patria Segura	25	13	-12
14	Fuerza Popular	66	50	-16
15	Perú Nación	41	20	-21
16	Todos por el Perú	60	14	-46
17	Renacimiento Unido Nacional	73	7	-66
Total		909	885	-24

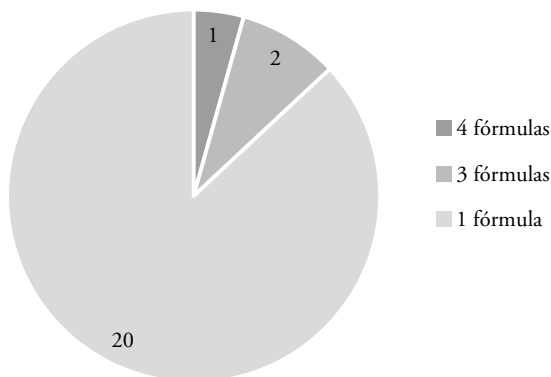
Fuente: Formato 1 Modalidades de elección interna de candidatas(os) y delegadas(os) y Formato 2 Presentación de candidatas(os) a delegadas(os) de la ONPE. Elaboración propia.

Simultáneamente al desarrollo de las elecciones de delegados, los afiliados elegían a sus candidatos a cargos de elección popular<sup>23</sup>. Este proceso electoral involucró a los precandidatos inscritos para la fórmula presidencial, congreso y parlamento andino.

Las precandidaturas para fórmula presidencial estuvieron compuestas por un precandidato a la presidencia y dos a vicepresidencia y al igual que su símil en las elecciones generales, esta se eligió en distrito electoral único (nacional). Para estas postulaciones también se aplicaron los criterios de paridad y alternancia<sup>24</sup>. Cabe destacar que el Frente Popular Agrícola FIA del Perú – FREPAP fue el único partido que no postuló a precandidatos en esta elección.

De los veintitrés partidos políticos que presentaron precandidaturas para este proceso, Acción Popular tuvo cuatro fórmulas en competencia (4%), el Partido Aprista Peruano y el Partido Morado ofertaron tres fórmulas (9%) y los veinte partidos restantes ofrecieron a sus afiliados fórmulas únicas (87%).

Gráfico 2. Precandidaturas a fórmula presidencial



Fuente: ONPE. Elaboración propia.

<sup>23</sup> Siete partidos de manera pura y uno de manera mixta.

<sup>24</sup> Del total de treinta precandidaturas para presidente, veintiséis fueron son hombres (62%) y cuatro mujeres (38%).

Respecto a las precandidaturas al Congreso, diecinueve partidos políticos presentaron ofertas en las veintisiete circunscripciones electorales, es decir, cubrieron la totalidad de circunscripciones electorales del país<sup>25</sup>. Asimismo, El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad y el Frente por la Esperanza 2021 presentaron candidaturas en veintiséis circunscripciones<sup>26</sup>. Finalmente, Perú Nación, Perú Patria Segura y Todos por el Perú solo pudieron cubrir diecisiete y doce circunscripciones, respectivamente.

Se registra una mayor oferta electoral en los partidos que optaron por candidaturas nominales (individuales). Acción Popular ofreció a sus afiliados un total de 280 candidatos, el Partido Aprista 197 y el Partido Popular Cristiano-PPC 163. Si se observa a los partidos que eligieron las candidaturas a través de listas, se obtiene que a excepción del Partido Morado y sus cuarenta listas en veintisiete circunscripciones electorales, los veinte partidos restantes postularon listas únicas y, en buena cuenta, los delegados solo ratificaron las candidaturas.

Al igual que la elección interna para elegir a las fórmulas presidenciales, las precandidaturas para el Parlamento Andino fueron elegidas en circunscripción uninominal. En ese sentido, se registra que el Frente por la Esperanza 2021, Perú Nación, Perú Patria Segura y Todos por el Perú no presentaron candidaturas para este proceso electoral, mientras que los veinte partidos restantes sí lo hicieron.

En el procedimiento también predominó la presencia de listas únicas. Diecisiete partidos ofertaron así a sus precandidatos, en contraste de los tres partidos que hicieron uso de candidaturas nominales (individuales). Es importante anotar que este segundo grupo de partidos —con candidaturas nominales— muestran nula competencia, pues presentaron el mismo número de candidatos que plazas a cubrir.

---

<sup>25</sup> Incluye a la nueva circunscripción electoral de peruanos en el extranjero.

<sup>26</sup> Ambos partidos decidieron designar al total de los candidatos integrantes de la circunscripción de peruanos en el extranjero.

**Tabla 4. Candidaturas nominales (individuales) y por listas presentadas para el Congreso**

N°	Partido político	Congreso		
		Nominal	Lista	Designaciones
1	Acción Popular	280 cand. /27 circunscripciones		0
2	Alianza para el Progreso		28 listas/27 circunscripciones	32
3	Avanza País - Partido de Integración Social		27 listas/27 circunscripciones	32
4	Democracia Directa		27 listas/27 circunscripciones	32
5	El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad (*)		26 listas/26 circunscripciones	32
6	Frente por la Esperanza (*)		26 listas/26 circunscripciones	32
7	Frente Popular Agrícola FIA del Perú - FREPAP		27 listas/27 circunscripciones	0
8	Fuerza Popular		27 listas/27 circunscripciones	29
9	Juntos por el Perú		27 listas/27 circunscripciones	32
10	Partido Aprista Peruano	197 cand. /27 circunscripciones		9
11	Partido Morado		40 listas/27 circunscripciones	23
12	Partido Nacionalista Peruano		27 listas/27 circunscripciones	32
13	Partido Político Contigo		27 listas/27 circunscripciones	32
14	Partido Popular Cristiano - PPC	163 cand. /27 circunscripciones		32
15	Perú Libre		27 listas/27 circunscripciones	32

16	Perú Nación (*)		12 listas/12 circunscripciones	32
17	Perú Patria Segura		15 listas/15 circunscripciones	32
18	Podemos Perú		27 listas/27 circunscripciones	32
19	Renacimiento Unido Nacional		27 listas/27 circunscripciones	32
20	Restauración Nacional		27 listas/27 circunscripciones	28
21	Solidaridad Nacional		27 listas/27 circunscripciones	31
22	Somos Perú		27 listas/27 circunscripciones	32
23	Todos por el Perú		17 listas/17 circunscripciones	22
24	Unión por el Perú		27 listas/27 circunscripciones	32

(\*) La circunscripción de candidatos representantes de peruanos en el extranjero fue totalmente designada.

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

Estos escenarios, en gran parte negativos para la competencia intrapartidaria, podrían deberse a múltiples factores, entre ellos las limitaciones para convocar a sus propios afiliados, afiliados con escaso o nulo interés de postularse para estas candidaturas y precandidaturas, desconocimiento de la normativa vigente respecto a los plazos de renuncias y afiliaciones, estrategias aplicadas por las cúpulas partidarias interesadas en mantener el control en la selección de las candidaturas, entre otros<sup>27</sup>.

En ese sentido, llama la atención la formación y uso espacios informales para diseñar las precandidaturas a cargos de elección popular y las candidaturas a delegados. A pesar de contar con la organización estatal

<sup>27</sup> La fecha límite para renunciar e inscribirse con miras a ser candidato fue el 23 de diciembre de 2020.

y los beneficios que ello supone (en lo referido a planificación, organización y ejecución del proceso electoral), más de un partido político decidió presentarse a las elecciones internas con candidaturas predeterminadas.

Este fue el caso del FREPAP, al respecto se señaló lo siguiente «Al margen de la parte formal, como lo son las elecciones [internas] organizadas por la ONPE, realizamos una [especie] de preelección interna, para que pueda contar con el apoyo de los militantes y el orden [...] teniendo en cuenta la paridad y alternancia [...] para que a través de una segunda elección en función de los mejores propuestos por las bases, se haga la elección [interna] y sean [ratificados] por las bases»<sup>28</sup>. Este diseño previo en el ámbito «no formal» también se registró en la confluencia de Juntos por el Perú<sup>29</sup>, que acordaron que debía existir «[una] cuota de participación. Nuevo Perú hizo elecciones un poco más abiertas con participación de los ciudadanos. [Al final] nos hemos unido con los candidatos de Nuevo Perú más nuestras propuestas y hemos conformado la lista única para estas elecciones»<sup>30</sup>. Asimismo, no se puede dejar de mencionar a Perú Libre, que varias semanas antes de las elecciones internas organizadas por la ONPE convocó a sus afiliados para que participen en la «elección de delegados [...] para elegir a los candidatos de elección popular en las elecciones generales 2021, de plancha presidencial y congreso de cada región»<sup>31</sup>. Es decir que, al igual que los antes mencionados, Perú Libre optó por elegir en espacios informales a los delegados que más tarde ratificarían a las listas únicas que se presentaron en el proceso de las elecciones internas de patrocinio estatal.

---

<sup>28</sup> Entrevista con Wilfredo Tenorio (3 de febrero de 2021).

<sup>29</sup> Conformado por el partido antes denominado Partido Humanista Peruano y las organizaciones sin inscripción vigente ante el ROP, Partido Comunista, Patria Roja, Partido Movimiento por el Socialismo y Nuevo Perú.

<sup>30</sup> Entrevista con Américo Valenzuela (18 de diciembre de 2020). Nuevo Perú, 22 de octubre de 2020. Resultados elecciones primarias Nuevo Perú. <https://nuevoperu.pe/noticias/resultados-elecciones-primarias-nuevo-peru/>

<sup>31</sup> Vladimir Roy Cerrón Rojas, 9 de octubre de 2020. ELECCIÓN DE DELEGADOS este domingo 11-10-20. <http://perulibre.pe/eleccion-de-delegados-este-domingo-11-10-20/>

En este punto se debe destacar que este tipo de estrategia, en un sistema de partidos como el peruano, que tiende a restringir la competencia y favorecer el control de las cúpulas sobre el de la militancia no es ilegal, pues si bien la legislación electoral no la autoriza, tampoco la reprueba.

#### 4.3. La paridad y la alternancia de género en las elecciones internas

Otro punto a destacar es la aplicación de la paridad y la alternancia, criterios que fueron extendidos y aplicados en el procedimiento para seleccionar a los candidatos a cargos de elección popular<sup>32</sup>. Su impacto se vio reflejado en las listas que finalmente fueron inscritas ante los jurados electorales especiales del JNE.

La introducción de este mecanismo buscó fomentar y garantizar la participación y representación política de las mujeres, que tienen entre sus principales retos pertenecer a partidos con modelos predominantemente masculinos. De ahí que, su implementación y aplicación concite interés por ser una novedad en el procedimiento de selección de candidaturas.

Es importante destacar brevemente las percepciones sobre cuán fácil o complejo fue para los partidos políticos la implementación de este mecanismo y su impacto en el diseño de las candidaturas para el Congreso de la República. En primer lugar, el Partido Popular Cristiano-PPC destacó que de manera voluntaria vienen aplicando la paridad en sus procesos electorales, «siempre [contamos] con participación femenina [...] ya es parte de nuestra cultura y es una práctica. [La presencia de mujeres] en cargos partidarios hace más fácil [su presencia en las listas]», en la misma línea, el FREPAP sostuvo que no registraron mayores problemas para cumplir con la paridad y alternancia debido a que «[las mujeres] participan en los comités ejecutivos de las provincias y distritos [...] En los comités ejecutivos hay participación casi [igualitaria] de hombres y mujeres».

---

<sup>32</sup> Ver más en el capítulo de este libro denominado «Elecciones con paridad y alternancia» de Diego Uchuypoma y Carla Cueva.

En contraste, se encuentran partidos para los cuales la aplicación de este criterio fue difícil. Acción Popular sostuvo que «la participación [de las mujeres] todavía es limitada [...], hay una serie de factores que comprimen un poco la participación. En esta oportunidad fue difícil completar los cuadros. Siempre hay muchos hombres, pero no tantas mujeres, pero lo hemos logrado y hemos completado las listas a nivel nacional». Similar situación es relatada por Juntos por el Perú: «La participación masculina sigue siendo mayoritaria en la política peruana. En la práctica tenemos dificultad de empujar candidaturas [respetando] la paridad [...] No todos lograron su inscripción a tiempo [...] Por eso hemos optado por la excepcionalidad de los invitados [...] verá que [buena parte] de las designadas en la lista son damas».

Asimismo, es importante mencionar que los dos últimos partidos referidos repararon en que la paridad y alternancia tuvieron un efecto paradójico en el diseño de las candidaturas. En ese sentido, sostuvieron que las candidaturas de mujeres se vieron beneficiadas frente a las candidaturas de los hombres. ¿Pero cómo podría entenderse ello? Para explicar este escenario se puede hacer uso de los resultados de la votación de los precandidatos al congreso de Acción Popular por Lima Metropolitana. Las primeras ocho mayores votaciones corresponden a precandidaturas de hombres y recién en la novena mayor votación se encuentra una precandidata mujer. No obstante, en cumplimiento del criterio de la paridad y la alternancia, esta candidata pasó a ocupar el segundo lugar en la lista de candidatos que se inscribió ante el JNE, dejando de esta forma atrás los votos de siete precandidatos hombres<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Los resultados de la votación de los precandidatos de Lima Metropolitana de Acción Popular fueron los siguientes: 1) José Arriola (425 votos), 2) Oscar Siuse (403 votos), 3) Pedro Morales (401 votos), 4) Rogelio Ruiz (365 votos), 5) Oswaldo Moreno (321 votos), 6) Norvil Montaña (369 votos), 7) José Pajuelo (317 votos), 8) Rafael Neyra (314), 9) María del Carmen Alva (311 votos), entre otros. Ver más en: <https://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/IN2020/EleccionesCongresales/ReCng/00000002/D43015>

Este escenario de «mayor beneficio a las candidaturas de mujeres» resulta ser una consecuencia directa de no haber fomentado, fortalecido y menos aún garantizado la participación de las mujeres en las plataformas de representación política al interior y exterior de las estructuras partidarias.

#### 4.4. Resultados y participación

Para la jornada electoral del 29 de noviembre, la ONPE proyectó instalar 2802 mesas de sufragio en cada una de las 196 provincias y en los 42 distritos de Lima Metropolitana<sup>34</sup>. Ese día la ausencia de miembros de mesas y afiliados para que asumieran estos cargos, provocaron que se no instalasen 303 mesas de sufragio<sup>35</sup>.

Más de un 1,6 millones de afiliados fueron convocados para este proceso electoral, pero solo el 4,7% del universo total de afiliados acudió a los locales de votación para emitir su voto. Se observa que Acción Popular fue el partido que congregó a la mayor cantidad de votantes (un poco más de treinta mil), seguido por el Partido Aprista Peruano (un poco más de catorce mil), en tercer lugar, estuvo el Frente Popular Agrícola FIA del Perú – FREPAP (más de nueve mil), en cuarto lugar, Alianza Para el Progreso (con un poco más de cuatro mil) y en quinto lugar el Partido Morado (con un poco más de cuatro mil). También se encuentran partidos políticos con escasa participación de afiliados, entre ellos los más llamativos fueron Renovación Popular (302), Todos por el Perú (300), Perú Patria Segura (203), Partido Político Contigo (143) y Perú Nación (55).

---

<sup>34</sup> La ONPE consideró ubicar los locales y mesa de votación únicamente en las capitales de provincias y en los distritos de Lima Metropolitana.

<sup>35</sup> Los partidos políticos con baja asistencia de miembros de mesa y, por ende, con el más alto porcentaje de mesas no instaladas fueron Perú Nación con el 79%, Perú Patria Segura 72%, Partido Político Contigo con 66% y Victoria Nacional con el 54%.

**Tabla 5. Participación y ausentismo de los afiliados (29 de noviembre)**

N°	Partido político	Electores hábiles	Votos emitidos	% de participación	% de ausentismo
1	Acción Popular	221 946	30,413	13,70%	86,30%
2	Partido Aprista Peruano	210 540	14,220	6,80%	93,20%
3	Frente Popular Agrícola FIA del Perú - FREPAP	42 904	9069	21,10%	78,90%
4	Alianza Para el Progreso	224 604	4807	2,10%	97,90%
5	Partido Morado	17 553	4181	23,80%	76,20%
6	Somos Perú	149 776	2867	1,90%	98,10%
7	Partido Popular Cristiano - PPC	257 084	2432	0,90%	99,10%
8	Fuerza Popular	16 066	1633	10,20%	89,80%
9	Perú Libre	25 296	1558	6,20%	93,80%
10	Partido Nacionalista Peruano	224 123	1415	0,60%	99,40%
11	Unión Por el Perú	67 297	1380	2,10%	97,90%
12	Juntos Por El Perú	12 408	1048	8,40%	91,60%
13	Podemos Perú	7 362	849	11,50%	88,50%
14	Democracia Directa	15 736	554	3,50%	96,50%
15	Restauración Nacional	27 115	547	2,00%	98,00%
16	El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	10 144	532	5,20%	94,80%
17	Partido Frente de la Esperanza 2021	17 933	457	2,50%	97,50%
18	Renacimiento Unido Nacional	20 718	370	1,80%	98,20%
19	Avanza País - Partido de Integración Social	7 881	362	4,60%	95,40%
20	Renovación Popular	5 836	302	5,20%	94,80%
21	Todos por el Perú	19 345	300	1,60%	98,40%
22	Perú Patria Segura	23 722	203	0,90%	99,10%
23	Partido Político Contigo	7 995	143	1,80%	98,20%
24	Perú Nación	8 431	55	0,70%	99,30%
<b>Total</b>		<b>1 641 815</b>	<b>79 697</b>	<b>4,90%</b>	<b>95,10%</b>

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. Elaboración propia.

La participación de solo 79 697 electores de los veinticuatro partidos políticos que juntos integraban un universo de más de 1 600 000 afiliados, sin duda muestra un escenario desfavorable para el fortalecimiento de los mecanismos democratizadores y, por ende, para su arraigo en estas instituciones.

Una semana después, el 6 de diciembre de 2020, se citó a los delegados elegidos por los afiliados el 29 de noviembre, para que en su representación eligieran a los candidatos para las elecciones generales de 2021 y, como ya se mencionó, en esta elección participaron diecisiete partidos, que optaron por esta modalidad en todas o algunos de sus procesos para seleccionar candidatos.

**Tabla 6. Participación y ausentismo de los delegados (6 de diciembre) para elegir a los candidatos a cargos de elección popular**

N°	Partido político	Participación	Ausentismo	Padrón electoral
1	Partido Político Contigo	28	56%	64
2	Democracia Directa	12	52%	25
3	Perú Libre	27	34%	41
4	Frente Esperanza	41	18%	50
5	Todos por el Perú (1)	12	14%	14
6	Victoria Nacional (1)	69	14%	80
7	Partido Popular Cristiano - PPC	36	12%	41
8	Fuerza Popular (1)	40	9%	44
9	Frente Popular Agrícola FIA del Perú - FREPAP (1)	131	8%	142
10	Perú Patria Segura (1)	12	8%	13
11	Podemos Perú	40	5%	42
12	Alianza para el Progreso	26	0%	26
13	Avanza País - Partido de Integración Social	39	0%	39
14	Perú Nación (1)	7	0%	7

15	Renacimiento Unido Nacional	7	0%	7
16	Renovación Popular	15	0%	15
17	Unión por el Perú	25	0%	25
<b>Total</b>		<b>567</b>	<b>16%</b>	<b>675</b>

(1) Votación descentralizada.

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. Elaboración propia.

Fueron convocados 675 delegados representantes de diecisiete partidos; no obstante, once de estos partidos mostraron porcentajes considerablemente altos de ausentismo. Entre los casos más llamativos se encuentra el Partido Político Contigo y Democracia Directa, debido a que más de la mitad de sus delegados no acudieron a votar. Por último, se debe llamar la atención sobre los casos de Perú Patria Segura, Perú Nación y Renacimiento Unido Nacional, partidos que, a pesar de mostrar altos porcentajes de participación, resultan ser también las organizaciones políticas con menor capacidad de convocatoria para cubrir los puestos en competencia. De ahí que sus elecciones de delegados resulten las menos representativas.

#### **4.5. La participación de los organismos electorales**

Como ya se escribió en más de una ocasión, este proceso fue único en su tipo debido, entre otros factores, a la participación de los organismos electorales. Los tres organismos electorales estuvieron involucrados en el proceso, pero como resultado de las funciones atribuidas, la ONPE tuvo una mayor presencia y fue esta presencia la que generó opiniones valorativas por parte de los actores involucrados.

En ese sentido, las valoraciones positivas de la participación de los organismos electorales en el proceso de elecciones internas destacan sobre todo lo referido a los resultados electorales, que en palabras de los entrevistados —a diferencia de procesos anteriores—, fueron vinculantes. El representante de Juntos por el Perú señaló: «las organizaciones hacían sus elecciones pero a veces [los resultados] no parecían tan ajustados a los hechos reales. Habían márgenes de suspicacia». En la misma

línea, la representante de Acción Popular resalta que «desde el sentido de la confiabilidad que dan los órganos electorales para un proceso electoral transparente, la presencia de ONPE dio lugar a que el proceso sea más transparente». Asimismo, la representante del Partido Aprista Peruano rescató que en estas elecciones internas «[se garantizó] que se respete la ubicación [del ganador][...]. Eso ha sido muy bueno, sirvió para que se exprese la voluntad del partido»<sup>36</sup>.

Pero así como se encontraron valoraciones positivas también se recogieron opiniones de disconformidad con el proceso electoral. Este fue el caso del representante del FREPAP, que consideró que «La ONPE no [tuvo] la capacidad de [instalar] mesas en todo el país [...] Estas elecciones que realizaron no [contaron con] la verdadera representación de los militantes [...] La geografía del país es distinta [y] por eso no hubo una buena participación». Por su parte, el representante del Partido Popular Cristiano-PPC señaló que «en general la participación de los organismos electorales es necesaria, pero tiene que hacerse de una manera idónea y equilibrada y tomando en cuenta las debilidades y fortalezas [...] Considero que no se ha debido dejar a la ONPE como la organizadora, la ONPE —como lo ha hecho antes— ha debido participar de manera muy cercana [...] [a través de] su asesoría técnica [...]».

## 5. CONCLUSIONES

A pesar de haberse aprobado las elecciones primarias, estas fueron canceladas y los partidos políticos volvieron al proceso de selección de candidatos anterior, es decir, a las elecciones internas directas e indirectas. Los partidos políticos optaron mayoritariamente por elegir a sus candidatos a cargos de elección popular a través de delegados, y estos delegados, en la gran mayoría de los casos, fueron elegidos con cifras poco representativas. Los partidos que optaron por elegir a sus candidatos de

---

<sup>36</sup> Entrevista con Nidia Vílchez.

manera directa muestran mejores, aunque no óptimos, porcentajes de participación de los afiliados.

Las elecciones internas mostraron escasa competencia interna y, en sistemas de partidos como el peruano, no son la consecuencia de negociaciones que reflejan la confluencia de diversos sectores o la canalización de conflictos, sino que, en la mayoría de los casos, son más bien muestra de los mecanismos de control de las cúpulas partidarias en las estructuras internas.

Las cúpulas partidarias tienden a oponerse a la inclusión de mecanismos democratizadores, perpetuando de esta forma su control en las estructuras partidarias. Como se describió, en más de un caso se registró el uso de espacios informales como estrategia para diseñar las candidaturas y usar los espacios formales (elecciones organizadas por entes estatales) solo para ratificar a los candidatos previamente elegidos.

Los partidos políticos deben sincerar sus padrones de afiliados, fomentar la participación activa de sus miembros, garantizar la formación y participación de mujeres y otros grupos excluidos y fomentar las candidaturas nominales para fortalecer la competencia intrapartidaria y dejar atrás la presencia y mal uso de listas únicas.

A partir de lo descrito, si bien el panorama general de los partidos políticos sobre el tema se ve oscuro, se deben rescatar los pocos pero interesantes casos en los que estas instituciones adoptaron mecanismos de democratización en sus estructuras. Por ello es preciso citar a Artiaga Gómez (2005), quien señala que los procesos de democracia al interior de los partidos políticos «se construyen más sobre la base de prácticas que sobre la letra de los estatutos y reglamentos».

Finalmente, la presencia de los organismos electorales fue un avance importante en el proceso de selección de candidatos de los partidos políticos peruanos, sobre todo porque, a diferencia de otras elecciones internas, los resultados electorales fueron vinculantes. No obstante, esta presencia por sí sola no es determinante y menos aún garantiza una amplia y mejor representación política.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Artiga-González, Á. (2005). Democratización de los partidos políticos. Retos y desafíos en el ámbito regional. *IIDH*, 42, 193-210.
- Colomer, J. (2002). Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas. En Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina, compiladores, *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens.
- Freidenberg, F. & T. Došek (2016). Las reformas electorales en América Latina (1978-2015). En Kevin Casas-Zamora, Rachel Chanto, Betilde Muñoz Pogossian & Marian Vidaurri, eds., *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*. Washington D.C.: OEA.
- Freidenberg, F. (2016). La reina de las reformas: las elecciones internas a las candidaturas presidenciales en América Latina. En F. Freidenberg y B. Muñoz-Pogossian, eds., *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*. Washington DC: OEA, UNAM, PUCP, SAAP.
- Gamboa Balbín, C. (2003). ¿Excepciones al modelo electoral gaditano? Las elecciones directas en el Perú del siglo XIX. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/6B7273BFAE492642052575A-2005CA80B/\\$FILE/1peru.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/6B7273BFAE492642052575A-2005CA80B/$FILE/1peru.pdf)
- Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. CDMX: Fondo de Cultura Económica. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10874>
- Panebianco, G. (1995). *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza.
- Rubio, M. (1997). *Ley de partidos políticos. Las reglas que nadie quiso aprobar*. Lima: PUCP.
- Sobrado, L. (2017). Democracia interna. En *Diccionario electoral IIDH/CAPEL*. Tercera edición (pp. 275-281). San José de Costa Rica y CDMX: IIDH/CAPEL y TEPJF.
- Tuesta, F. (2005). *Representación política: las reglas también cuentan. Sistemas electorales y partidos políticos*. Lima: Fundación Friedrich Ebert. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/8A2550E785159C65052582F300770CD4/\\$FILE/edoc.site\\_representacion-politica-las-reglas-tambien-cuentan.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/8A2550E785159C65052582F300770CD4/$FILE/edoc.site_representacion-politica-las-reglas-tambien-cuentan.pdf)
- Tuesta, F; P. Muñoz; M. Campos; J. Benza & M. Tanaka (2019). *Hacia la democracia del bicentenario*. Lima: Fundación Konrad Adenauer

# EL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA POST-LAVA JATO: ¿QUÉ HA CAMBIADO Y QUÉ FALTA MEJORAR?<sup>1</sup>

Denisse Rodríguez-Olivari<sup>2</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Puede afirmarse que nunca hubo tanto interés en el financiamiento de la política como en los últimos años. Aunque siempre existieron problemas en el proceso de rendición de cuentas tales como subestimación de gastos, incongruencias o información faltante, una de las principales causas para las reformas en materia de financiamiento electoral ocurre con el estallido del caso emblemático de corrupción denominado Lava Jato. Este escándalo representó un cisma en el sistema político que, además de tener como uno de sus ejes principales el pago de sobornos, también incluye el financiamiento ilícito de campañas. Este caso, así como la crisis política que llevó a tener cinco presidentes en cinco años, no contribuye a construir credibilidad y legitimidad de las organizaciones políticas en Perú. Por ejemplo, de acuerdo con el Barómetro Global de Corrupción

---

<sup>1</sup> La autora agradece a Álvaro Herrada y Diana Heredia, quienes asistieron en el recojo y sistematización de información electoral utilizada en este capítulo.

<sup>2</sup> Denisse Rodríguez-Olivari es politóloga por la PUCP y magíster en Desarrollo Internacional: Política y Gobernanza por la Universidad de Manchester (Reino Unido). Candidata a doctora en ciencia política por la Universidad Humboldt de Berlín. [denisse.rodriguez@pucp.pe](mailto:denisse.rodriguez@pucp.pe)

de Transparencia Internacional de 2019, el 80% de peruanos considera que los congresistas en el Perú están involucrados en corrupción, superando largamente el promedio regional de 52% (Transparencia Internacional, 2019). Por eso no sorprende que una encuesta realizada por Ipsos en diciembre de 2019 revele que el 90% no estaría dispuesto a donar dinero a una campaña electoral (Benza, 2020).

Sin embargo, las campañas son vitales para la democracia. Estas aseguran la supervivencia y el fortalecimiento de los partidos, y, en consecuencia, de los candidatos, procurando promover una competencia en condiciones equitativas (Ohman, 2015). De hecho, las campañas en Latinoamérica son cada vez más importantes en las dinámicas políticas, como resultado del crecimiento económico, el aumento de la inversión extranjera y el surgimiento de la clase media (Londoño & Zovatto, 2015). El flujo de dinero se torna inevitable y la proliferación de prácticas ilícitas de recaudación muestran debilidades en los mecanismos de control al interior de las organizaciones políticas y de los sistemas electorales alrededor del mundo.

Así como asegura la supervivencia de los partidos, también constituye una herramienta que puede ser utilizada de manera negativa para interferir en el proceso político (Ohman, 2015; Rodríguez-Olivari, 2020). Si bien es un tema complejo, algunos estudios apuntan que las principales fuentes de este dinero ilícito provienen del narcotráfico, la corrupción o la economía ilegal. Por ejemplo, Durand y Salcedo (2020) argumentan que los grandes aportantes establecen una relación de deuda implícita por sus aportes e intentan influir en decisiones públicas a partir del análisis de las segundas vueltas presidenciales de los años 2011 y 2016 en el Perú.

Siguiendo esta línea, la corrupción, entendida de forma maximalista, tampoco debería limitarse a intercambios fuera de la legalidad exclusivamente mientras se ocupa un cargo público. En el caso de Lava Jato, por ejemplo, el mecanismo de financiar de manera ilícita a varios candidatos y partidos durante una campaña electoral muestra

que pueden existir intercambios de dinero con la promesa futura de obtener beneficios o favores una vez asumido el cargo al que se postula. Sin duda, esto convierte las investigaciones fiscales en retos, debido a la naturaleza y volumen del flujo de dinero, incluyendo delitos tipificados como organización criminal o lavado de activos que fueron modificados en los últimos años a raíz de este caso precisamente. Siguiendo con esta línea, estas actividades criminales entrelazan tanto la corrupción, la política y los negocios legítimos que es difícil distinguirlas entre sí (Rose-Ackerman y Palifka, 2016). Estas dinámicas de «comercio de influencias o de favores» entre los grandes aportantes y los tomadores de decisiones al más alto nivel impactan negativamente en la política, y constituyen una amenaza a la democracia en general.

Es así como el uso de medios legales para beneficiar a un sector, grupo o individuos, sin que exista un intercambio de dinero inmediato, también estaría contemplado como un acto de corrupción (Rodríguez-Olivari, 2020). Con estos antecedentes sobre la naturaleza del dinero en la política de los últimos años, este capítulo busca analizar los cambios legislativos que intentar limitar el volumen e influencia del dinero ilícito, así como los efectos no anticipados de la pandemia causada por la COVID-19 durante la campaña electoral de las elecciones generales de 2021.

## **2. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA?**

El financiamiento político es todo aporte, contribución y egreso, privado o público, de los partidos. El mismo ocurre en tres momentos: en primer lugar, uno de autofinanciación, en que la sostenibilidad de los partidos se basó en el presupuesto de un reducido grupo de individuos que los componían; en un segundo momento, las bases se ampliaron y los partidos políticos se autosostuvieron por las cuotas de afiliados; y finalmente, un tercer momento en que las campañas electorales se encarecieron y se volvió una necesidad recurrir a aportes externos (Consejo Nacional para la Ética Pública, 2019; Rodríguez Olivari, 2017).

Actualmente, todos los países de América Latina cuentan con regulaciones respecto del financiamiento de partidos políticos. No obstante, el principal obstáculo continúa siendo la fiscalización efectiva. Aunque existen diversas iniciativas, factores como la ausencia de legislación que limita gastos en campañas, las estrechas relaciones entre partidos políticos y grandes empresas, las fuentes ilícitas de financiación, el clientelismo y la compra de votos han exacerbado la desconfianza en los mecanismos de financiamiento político (International IDEA, 2020; Muñoz, 2019; Durand & Salcedo, 2020). Para ilustrar este punto, todos los partidos en las elecciones generales de 2016 incurrieron en, al menos, una irregularidad al momento de rendir cuentas a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), ya sea por subreportar actividades, proporcionar información incompleta u omisión de publicidad o actividades proselitistas (Rodríguez Olivari, 2017).

### 2.1. El financiamiento político y la reforma electoral de 2017<sup>3</sup>

La reforma política de 2017 constituye un hito en materia electoral. De esta manera, durante gran parte de dicho año, se llevaron a cabo mejoras a la Ley de Organizaciones Políticas de 2003, para a) eliminar la figura del aportante anónimo, b) bancarizar los aportes y c) establecer prohibiciones de contribución al sector privado. De 179 países en la base de datos electoral de Internacional IDEA solo 45 no disponen de fondos públicos para partidos (equivalente al 27%), la mayoría de ellos ubicados en África. Sin embargo, América tiene el segundo mayor porcentaje de países sin disposiciones de financiamiento público (32,4%, que equivale a 11 de los 34 países), solo precedido por Oceanía (64%) (International IDEA, 2021).

En enero de 2017 se aplicó por primera vez la disposición del financiamiento público directo. Mediante la ley 30689, aquellos partidos políticos que obtuvieran representación congresal tendrían acceso

---

<sup>3</sup> Ver el capítulo de Milagros Campos sobre la reforma política.

a fondos estatales. Los porcentajes de distribución se mantenían en 40% del monto total distribuido de forma igualitaria y un 60% de modo proporcional, donde cada voto emitido por el partido equivalía al 0,1% de la Unidad Tributaria Impositiva (UIT). Según los resultados de las elecciones generales de 2016, las primeras organizaciones en recibir estos fondos fueron Fuerza Popular, Peruanos por el Cambio, el Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, Alianza para el Progreso, Acción Popular y el Partido Aprista Peruano. El gasto total ascendió a S/ 74 067 492 según se puede ver en la tabla 1.

En las elecciones de 2021, diez organizaciones políticas lograron obtener representación congresal: Perú Libre, Fuerza Popular, Renovación Popular, Acción Popular, Alianza por el Progreso, Avanza País, Juntos por el Perú, Somos Perú, Podemos Perú y Partido Morado. El monto total para el financiamiento público directo asciende a S/ 77 980 016 según la tabla 2.

**Tabla 1. Financiamiento público directo a partidos políticos aplicado por primera vez en 2017**

Partidos políticos en el Congreso	Número de votos	% de votos	Financiamiento (S/)		
			40% igual	60% en proporción	TOTAL
Fuerza Popular	4 431 077	39,7	4 937 832,9	17 651 437,3	22 589 270,2
Peruanos por el Cambio	2 007 710	18,0	4 937 832,9	7 997 822,5	12 935 655,4
Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	1 700 052	15,2	4 937 832,9	6 772 250,0	11 710 082,9
Alianza por el Progreso	1 125 682	10,1	4 937 832,9	4 484 215,7	9 422 048,6
Alianza Popular	1 013 735	9,1	4 937 832,9	4 038 268,8	8 976 101,7
Acción Popular	877 734	7,9	4 937 832,9	3 496 501,3	8 434 334,2
<b>Total</b>	<b>11 155 990</b>	<b>100</b>	<b>29 626 997,4</b>	<b>44 440 495,6</b>	<b>74 067 493,0</b>

Fuente: ONPE, 2017. Elaboración propia.

Tabla 2. Financiamiento público directo en las elecciones generales 2021

Partidos políticos en el Congreso	Número de votos	% de votos	Financiamiento S/		
			40% igual	60% en proporción	TOTAL
Perú Libre	1 724 303	13,41	3 119 220,66	7 637 195,47	10 756 396,12
Fuerza Popular	1 457 640	11,34	3 119 220,66	6 456 105,22	9 575 305,88
Renovación Popular	1 199 663	9,33	3 119 220,66	5 313 486,57	8 432 687,22
Acción Popular	1 159 707	9,02	3 119 220,66	5 136 515,48	8 255 716,13
Alianza por el Progreso	969 699	7,54	3 119 220,66	4 294 941,67	7 414 142,33
Avanza País	969 059	7,54	3 119 220,66	4 292 107,02	7 411 307,67
Juntos por el Perú	847 570	6,59	3 119 220,66	3 754 014,09	6 873 214,75
Somos Perú	788 488	6,13	3 119 220,66	3 492 331,09	6 611 531,75
Podemos Perú	750 238	5,83	3 119 220,66	3 322 916,13	6 442 116,79
Partido Morado	697 289	5,42	3 119 220,66	3 088 397,10	6 207 597,76
<b>Total</b>	<b>17 722 730</b>	<b>100</b>	<b>31 192 006,56</b>	<b>46 788 009,84</b>	<b>77 980 016,40</b>

Fuente: ONPE, 2021. Elaboración propia.

Uno de los principales avances de la nueva regulación es la bancarización de todo aporte que supere una UIT (equivalente a S/ 4400 en 2021). Con ello, la responsabilidad de identificar correctamente a los aportantes recae no solo en el partido político, sino también en las entidades bancarias. Sumado a esto, se hace una distinción entre aportes a candidaturas presidenciales y a las no presidenciales, donde el tope es de 50 UIT (equivalente a S/ 220 000) por aportante. Además, cualquier tipo de ingreso o egreso debe ser reportado a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE (ver tabla 3).

**Tabla 3. Financiamiento público directo en las elecciones generales 2021**

Año	Legislación	Modificación
2003	Ley 28094 – Ley de Partidos Políticos	Inicio de regulación en materia de financiamiento de campañas y finanzas de partidos
2009	Ley 29490	Fuentes prohibidas de financiamiento: cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de éste; confesiones religiosas de cualquier denominación; partidos políticos y agencias de gobiernos extranjeros, excepto cuando los aportes estén destinados a la formación, capacitación e investigación.
2016	Ley 30414	Prohibición de entrega de dádivas en campaña electoral que superen el 0,5% de una UIT
2017 y 2020	Ley 30689 y Ley 31046	Precisiones al financiamiento público directo
2018	Referéndum - Modificación del artículo 35 de la Constitución Política del Perú	Propaganda electoral en radio y televisión se costea exclusivamente a través del financiamiento público indirecto
2019	Ley 30097	Tipificación del delito de financiamiento ilegal y el falseamiento de información financiera
2020	Ley 31046	Aporte máximo de 100 UIT para campaña presidencial, 50 UIT para otro tipo de campaña campañas  Nuevas fuentes prohibidas de financiamiento: personas jurídicas con fines de lucro, nacionales o extranjeras; personas jurídicas nacionales sin fines de lucro; personas naturales o jurídicas extranjeras sin fines de lucro, con la excepción de que estos aportes se encuentren destinados únicamente a formación, capacitación e investigación en el partido político.  Bancarización de aportes superiores a 1 UIT

Fuente: ONPE, 2021. Elaboración propia.

### 3. ANÁLISIS DE LA CAMPAÑA ELECTORAL DE 2021

De acuerdo con el portal Claridad de la ONPE, la mayoría de los partidos políticos presentaron información financiera salvo Acción Popular, Patria Segura y Renovación Popular, como señala la tabla 4. No presentar información financiera ante la ONPE constituye una infracción muy grave que es sancionable con una multa no menor de 31 ni mayor de 100 UIT (equivalentes a S/ 136 400 y S/ 440 000), además de la pérdida del financiamiento público directo, si corresponde. Sobre esto último, solo se verían afectados Renovación Popular y Acción Popular, que lograron representación en el congreso.

**Tabla 4. Balance financiero de las organizaciones políticas participantes en las elecciones generales de 2021 (S/)**

	Ingreso total	Gasto total	Balance
Alianza para el Progreso	1 714 970	5 787 827	-637 969
Avanza País	1 351 940	2 362 573	-110 707
FREPAP	23 450	222 650	-112 295
Somos Perú	601 833	687 080	-85 247
Fuerza Popular	2 020 533	2 023 160	-2 628
Partido Morado	423 277	423 758	-481
Juntos por el Perú	222 560	222 650	-90
Unión por el Perú	167 466	167 467	-1
Democracia Directa	39 728	36 224	3 504
Victoria Nacional	930 743	925 240	5 503
Frente Amplio	7 7043	50 642	26 401
Partido Nacionalista Peruano	465 213	431 709	33 504
Perú Libre	3 758 069	3 677 016	81 053
Renacimiento Unido Nacional	107 571	11 951	95 620
Partido Popular Cristiano	13 5219	32 580	102 639
Podemos Perú	2 743 377	2 634 098	109 279

Contigo	221 280	0	221 280
APRA	0	0	0
Acción Popular	No presentó	No presentó	No presentó
Renovación Popular	No presentó	No presentó	No presentó
Perú Patria Segura	No presentó	No presentó	No presentó

Fuente: ONPE, 2021, con valores redondeados con información reportada por las organizaciones políticas en el primer y segundo reporte. Elaboración propia.

Además de organizaciones que no presentan información, existen aquellas que presentaron un balance negativo. Es decir, gastaron más de lo que recaudaron durante la campaña. El 33% de las organizaciones tuvieron un balance negativo: Alianza para el Progreso, Avanza País, FREPAP, Somos Perú, Fuerza Popular, Partido Morado, Juntos por el Perú, Unión por el Perú. En el caso de Alianza para el Progreso, el desbalance supera el medio millón de soles.

Con la finalidad de tener una idea sobre los avances de la presentación de informes financieros, la tabla 5 muestra una comparación entre los últimos procesos electorales desde 2016. En las elecciones generales (2021 y 2016) se observa una ligera reducción de partidos que reportan información fuera del plazo o que no presentaron información alguna. En las elecciones extraordinarias de 2020, el 86% de partidos enviaron sus reportes a tiempo.

**Tabla 5. Porcentaje de partidos por proceso electoral y tiempo de presentación de información financiera**

Proceso electoral	Tiempo de presentación de informes		
	Dentro del plazo	Fuera del plazo	No presentó
2016	55%	28%	17%
2020	86%	0%	14%
2021	62%	24%	14%

Fuente: ONPE, 2021. Elaboración propia.

Otro de los grandes cambios de la reforma política fue la reducción de gastos de campaña mediante la prohibición de publicidad en medios de comunicación. Durante las elecciones de 2016, el porcentaje promedio destinado a este rubro ascendió a 58% de los gastos de campaña, y un tercio de los partidos destinó entre 80% y 100% (Rodríguez-Olivari, 2017). Recordemos que un *spot* publicitario en horario estelar en Lima alcanzaba la suma de S/ 11 000 (Rodríguez-Olivari 2017, p. 82), y la mayoría de las agrupaciones no contaba con esta cantidad de dinero para realizar campañas de gran alcance. Esta prohibición responde a la necesidad de igualar las condiciones en las que los partidos participan en las elecciones, en línea con lo dispuestos en otros países.

Al mismo tiempo, la campaña se abre paso en medios digitales, lo cual representa un costo significativamente menor, aunque más difícil de rastrear. Por ejemplo, a diferencia de la televisión o la radio, donde los medios entregan una cartilla de precios y cuya información es fácilmente verificable a través de labores de observación o seguimiento, las redes sociales abren una ventana a la difusión de contenido a mayor velocidad, y en algunas ocasiones sin verificación, lo cual representa un verdadero desafío para las veedurías y la fiscalización<sup>4</sup>.

### 3.1. Gastos de campaña a nivel congresal

De las veintiún organizaciones que se inscribieron originalmente para participar en las elecciones de 2021, considerando aquellas que no presentaron candidatos en algunas regiones, sumaron 2973 candidatos al Congreso y 255 al Parlamento Andino<sup>5</sup>. La información analizada en esta sección es producto de los reportes de los candidatos a la ONPE durante la primera mitad del año.

---

<sup>4</sup> Ver el capítulo de Gabriela Vega Franco y María Claudia Augusto sobre el uso de redes sociales en campañas presidenciales.

<sup>5</sup> La base de datos utilizada en esta sección proviene del informe «Estudio sobre los resultados del registro de aportes, ingresos y gastos de campaña: Organizaciones políticas y candidaturas en las Elecciones Generales 2021», financiado por la Fundación Konrad Adenauer para la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Si bien la gran mayoría de candidatos presentaron balances financieros dentro del plazo, existe un 24% que no lo hizo. El ingreso promedio por candidatura fue de S/ 15 450, aunque existen candidatos con aportes de campaña significativamente superiores al resto, tal como lo señala la tabla 6. Entre los cinco candidatos que más dinero recibieron en 2021 destaca que cuatro de ellos cuenten con alguna investigación o sentencia previa.

En primer lugar, José Luna Gálvez (Podemos Perú) contó con aportes de campaña muy por encima del promedio general. Además, fue elegido con la tercera votación más alta (69 538 votos) mientras estaba bajo el régimen de prisión domiciliaria, además de estar presuntamente implicado en el caso Lava Jato por su relación con OAS<sup>6</sup>, de acuerdo con el testimonio de un colaborador eficaz, y al caso «Los Gángsters de la Política»<sup>7</sup>. Además, es dueño de tres universidades con licencia denegada por la Superintendencia Nacional de Educación Superior (SUNEDU), incluyendo 31 denuncias del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual (INDECOPI) por una de ellas. Le sigue Neyra Huamani (excongresista 2011-2016 por Fuerza Popular), quien mintió en su hoja de vida ante el Jurado Nacional de Elecciones. La Corte Suprema llegó a solicitar dos veces el levantamiento de su inmunidad parlamentaria<sup>8</sup>. Ha postulado como regidor, alcalde, congresista y presidente regional desde 1995 por el fujimorismo. Huancapaza Cora (Alianza para el Progreso), fue excluida del proceso por omitir una sentencia condenatoria en el uso no autorizado de marca registrada.

---

<sup>6</sup> El grupo constructor OAS, también de origen brasileño como Odebrecht, está siendo investigado por financiar campañas de forma ilícita.

<sup>7</sup> Queda en desuso esta denominación para hablar del caso donde Luna Gálvez presuntamente pagó sobornos para influir indebidamente en la elección del jefe de la ONPE de acuerdo con el tercer Juzgado de Investigación Preparatoria Anticorrupción (Gestión, 2021).

<sup>8</sup> «Comisión de levantamiento de inmunidad se instalará mañana». *El Comercio*, 21 de junio de 2015. <https://elcomercio.pe/politica/congreso/comision-levantamiento-inmunidad-instalara-manana-165092-noticia/>

Tabla 6. Candidatos que recibieron los mayores aportes de campaña

Candidato/a	Organización Política	Región	Ingresos	¿Alcanzó escaño?
José León Luna Gálvez	Podemos Perú	Lima Provincias	2 116 531	Sí
Rofilio Neyra Huamaní	Podemos Perú	Ayacucho	1 080 860	No
Luz Delia Huancapaza Cora	Alianza para el Progreso	Tacna	573 080	No
María del Carmen Alva Prieto	Acción Popular	Lima Provincias	559 408	Sí
Carmen Giovanna Constantini Guevara	Avanza País	Lambayeque	506 094	No

Fuente: ONPE, 2021, con valores redondeados. Elaboración propia.

Por otro lado, el gasto promedio fue de S/ 12 401. Cabe resaltar que, de manera similar a los ingresos en campaña, también existen *outliers* respecto de las campañas más onerosas. De nuevo, el congresista Luna Gálvez es el candidato que más gastó durante su campaña, la cual supera incluso el gasto total de la mitad de las agrupaciones políticas participantes a nivel presidencial en total, como indica la tabla 4. A continuación, la lista de los cinco candidatos con campañas más costosas, de los cuales cuatro también fueron los que más dinero recibieron (tabla 7).

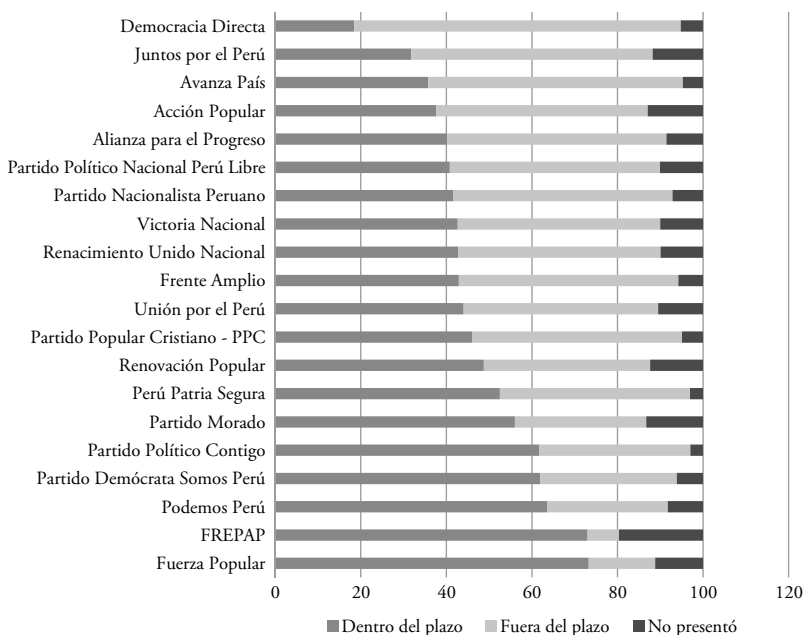
Tabla 7. Candidatos que registraron los mayores gastos de campaña

Candidato/a	Organización Política	Región	Ingresos
José León Luna Gálvez	Podemos Perú	Lima Provincias	1 833 862
Rofilio Neyra Huamaní	Podemos Perú	Ayacucho	1 010 576
María del Carmen Alva Prieto	Acción Popular	Lima Provincias	559 090
Luz Delia Huancapaza Cora	Alianza para el Progreso	Tacna	468 446
María Jessica Córdova Lobatón	Renovación Popular	Lambayeque	423 960

Fuente: ONPE, 2021, con valores redondeados. Elaboración propia.

En general, el 45% de candidaturas reportaron ingresos y gastos de campaña iguales, mientras que el 42% terminó con balances positivos al finalizar las elecciones, y tan solo el 13% tuvo un balance negativo, es decir, gastaron más dinero de lo aportado, lo cual constituye una seria irregularidad. Las agrupaciones con el mayor número de candidatos sin presentar información financiera son Avanza País, Juntos por el Perú y Democracia Directa. Esta última tiene la mayor brecha entre candidatos que presentaron, y aquellos que no, balances ante la ONPE según el gráfico 1. Mientras que el Frente Popular Agrícola FIA del Perú (FREPAF) y Fuerza Popular son las agrupaciones con los mayores ratios de candidatos presentando información financiera.

**Gráfico 1. Porcentaje de candidaturas de acuerdo con el estado de presentación de información financiera por cada organización política**



Fuente: ONPE, 2021. Elaboración propia.

#### 4. DESAGREGANDO EL ANÁLISIS DE INFORMACIÓN FINANCIERA: DIFERENCIAS ENTRE CANDIDATOS Y CANDIDATAS

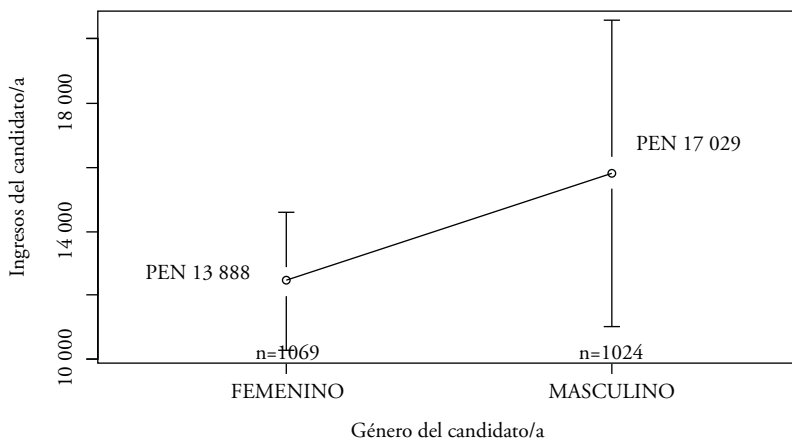
Las restricciones por la pandemia y la nueva legislación redujeron significativamente el costo de las campañas políticas. Sin embargo, es importante analizar los efectos diferenciados a nivel individual para los candidatos y candidatas. En la actualidad, la figura política por excelencia sigue siendo un hombre. En comparación con los candidatos, las mujeres en política deben demostrar que «tienen lo que se necesita» (Piscopo y otros, 2021). De hecho, las mujeres enfrentan diversos obstáculos, como romper con los llamados «techos de cristal», que vendrían a ser barreras invisibles o difícilmente perceptibles para alcanzar la cúspide; y los «techos de cemento», que son aquellos autoimpuestos por el alto costo emocional y personal de incursionar en política. Asimismo, una vez que logran alcanzar un cargo público suelen ser encasilladas en ciertos temas. Por ejemplo, en un estudio que abarca desde 1995 hasta 2010 se evidencia que las congresistas suelen estar al menos un periodo legislativo en la Comisión de Mujer, por *default*, y las comisiones relacionadas con temas de desarrollo social o de educación son asociadas fuertemente a parlamentarias. No obstante, solían estar ausentes de comisiones como las de presupuesto o de defensa (Rodríguez-Olivari, 2010).

Aunque la implementación de cuotas es una de las medidas más efectivas para promover una mayor inclusión de las mujeres en política, hace falta además que sus candidaturas sean más competitivas. En este sentido, el financiamiento de sus campañas resulta clave. Por ejemplo, países como Costa Rica, Panamá, México, Colombia, Honduras y El Salvador cuentan con medidas para formar liderazgos y capacitación mediante la asignación de fondos públicos (Ferreira, 2015). Se requieren, al menos, tres tipos de normas que promuevan las condiciones de equidad entre hombres y mujeres respecto al financiamiento de campañas. En primer lugar, aquellas que «nivelen la cancha» a través de un sistema de financiamiento estatal, lo cual tiende a generar más equidad. En segundo lugar, normas que restrinjan los recursos que originan

efectos adversos, como el uso de recursos gubernamentales por aquellos que se encuentran en el poder, que suelen ser hombres. Y finalmente, normas que establezcan topes de campañas, teniendo en cuenta los altos niveles de inequidad socioeconómica entre hombres y mujeres de la región (Muñoz-Pogossian & Freidenberg, 2018).

Si desagregamos la información proporcionada por los candidatos en las elecciones de 2021, podemos ver que el promedio general de aportes para campaña fue de S/ 15 450. Las mujeres tuvieron ingresos de entre S/ 0 y S/ 573 080, con un promedio de S/ 13 888. Por otro lado, los hombres registran ingresos de entre 0 y S/ 2 116 531, con un promedio de S/ 17 029. Al tratarse de una variable con distribución no normal, se procede a comparar las medias entre ambos grupos de acuerdo con el gráfico 2<sup>9</sup>.

Gráfico 2. Comparación de medias entre las variables de ingresos y género



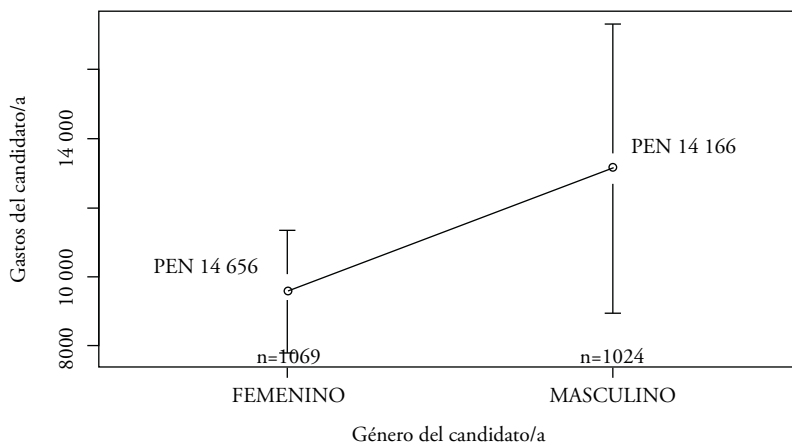
Fuente: KAS (2021) con información de ONPE (2021). Elaboración propia.

<sup>9</sup> En el caso de la asociación entre género e ingresos se utiliza una prueba de asociación no paramétrica, ya que la variable «ingresos» y «gastos» no presentan una distribución normal. Luego de aplicar la prueba U de Mann Whitney, se determina un p-value menor a 0,05, lo que lleva a negar la H0. En otras palabras, las medias de los grupos sí serían significativamente distintas.

Este gráfico muestra que sí existe diferencia entre los aportes recibidos por candidatas y candidatos, con una diferencia de S/ 3141, en favor de los hombres. Este hallazgo sigue la línea de la literatura especializada en financiamiento de campaña con perspectiva de género.

En relación con los gastos de campaña, el promedio fue de S/ 12 401. Por un lado, las mujeres registran gastos de entre 0 y S/ 559 090, con un gasto promedio de S/ 10 656. Por su parte, los hombres registran gastos de entre 0 y S/ 1 833 862, con un gasto promedio de S/ 14 166. Debido a que no hay una distribución normal de la variable, al igual que lo que ocurre con los ingresos de campaña, se debe aplicar una comparación de medias. El gráfico 3 indica que los hombres gastan más en promedio.

**Gráfico 3. Comparación de medias entre las variables de gastos y género**



Fuente: KAS (2021) con información de ONPE (2021). Elaboración propia.

Para los aportantes a campañas, la brecha de captación de aportes entre candidatas y candidatos respondería a su falta de competitividad. Se percibe a las mujeres como apuestas de mayor riesgo, ya que no

cuentan con la misma experiencia o acceso a redes que sus pares masculinos, tienen menos notoriedad o carecen del mismo tiempo que los hombres para dedicarse a la política (Casas-Zamora & Falguera, 2016). Un estudio sobre las diferencias entre el financiamiento de mujeres y hombres en Colombia muestra evidencia de la ventaja que tendrían candidatas que son parte de una familia en política o con experiencia previa, lo cual hemos observado en varias ocasiones también en el Perú. Para Piscopo, Hinojosa, Thomas y Siavelis (2021), que analizan el caso de Chile en las elecciones de 2017, esta diferencia de campañas entre candidatos y candidatas persiste, pese a la implementación de un sistema de aportes de campaña reembolsables por el Estado a los partidos a manera de incentivo por cada candidata elegida. Cerrar la brecha de financiamiento en campaña a nivel individual también constituye un reto, al que se suman la problemática que enfrentan otros grupos subrepresentados en política como jóvenes, personas indígenas y afrodescendientes, con discapacidad o la población LGBT.

## **5. REFLEXIONES FINALES**

Los principales hallazgos de este capítulo muestran una reducción general en los montos generales de aportes y gastos de campaña, en comparación con las elecciones de 2016 y 2020. Es indudable que las reformas en cuanto a financiamiento de campaña han tenido un impacto positivo. Por ejemplo, en las Elecciones Regionales de 2018, el 76% de candidatos no entregó información financiera. El porcentaje en las elecciones de 2020 fue de 60%, y en 2021, 28%. Siguiendo esta línea, tan solo un tercio de los candidatos a las elecciones complementarias de 2020 presentó información dentro del plazo, mientras que más de la mitad de los candidatos a las elecciones generales de 2021 lo hizo.

Por un lado, una serie de reformas legislativas destinadas a reducir los montos y forzar a los partidos a rendir cuentas de forma oportuna

y más minuciosa permite esta variación. Sin embargo, un efecto no anticipado de la pandemia iniciada en marzo de 2020 fue la drástica reducción, si es que no eliminación, de actividades proselitistas. Con las medidas de distanciamiento social durante la crisis sanitaria, las restricciones de reunión y circulación parecen haber tenido el efecto de «nivelar la cancha hacia abajo» entre candidatas y candidatos, así como entre organizaciones políticas nuevas y consolidadas. A diferencia de las elecciones generales de 2016, donde se observaban mítines, pasacalles, «sentadas», y visitas casa por casa, que representaban un costo considerablemente alto, en esta ocasión se recurrió a paneles publicitarios, menores contribuciones de campaña y mayores restricciones sobre topes y aportantes.

Sin embargo, la existencia de partidos y candidatos sin rendir cuentas sigue siendo preocupante. Dada la configuración de nuestro sistema político, que permite la participación de tantos partidos por proceso electoral, es una labor titánica supervisar las finanzas de cada candidatura a los múltiples cargos de elección popular. Pese a los enormes esfuerzos de la ONPE y del programa Claridad, se requiere de mayor presupuesto para contar con más auditores. Imaginemos los reportes de más de 2000 personas de veintiún agrupaciones con tan solo 44 auditores electorales, como fue en el proceso electoral de 2021. Difícilmente existirá número suficiente de auditores para estar alerta a cada operación de tantos candidatos. Detectar cada operación es bastante costoso en términos de tiempo y dinero por el alto volumen de reportes, así que la lógica debe ser apostar por la aleatoriedad en la revisión de las operaciones, de manera que aumenten las posibilidades de detección y generar desincentivos para contravenir la legislación electoral.

Sin embargo, las nuevas disposiciones relacionadas con la sanción solo contemplan multas para los partidos, mas no para los candidatos, así como tampoco exclusión o pérdida de inscripción. La única sanción a nivel individual es la exclusión de la candidatura al entregarse dinero, regalos o dádivas a los electores durante actividades proselitistas en más

de una ocasión. Además, sumado a que los candidatos no están al tanto de las finanzas del partido, y viceversa, la responsabilidad también se diluye, y con esto, la posibilidad de seleccionar candidatos probos y de unirse a partidos con un buen récord financiero.

Cabe recordar que, si las faltas están relacionadas con el subreporte de dinero, una sanción netamente económica no bastará para desalentar dicha conducta. La evidencia señala que muchas agrupaciones son reincidentes, y no se han eliminado del todo las malas prácticas en este rubro. Para ilustrar este punto: si una organización política es investigada por lavado de activos es precisamente dinero lo que le sobra, así que puede asumir sanciones monetarias y costear el proceso judicial sin problemas. Repensar la aplicación de sanciones penales y políticas debe estar en la agenda electoral pendiente. Ya que el fin último de los partidos es ganar elecciones, de incurrirse reiteradamente en faltas de este tipo debería contemplarse la inhabilitación como sanción máxima.

También debe apostarse por un manejo de finanzas profesionalizado en el interior de los partidos. No es posible una correcta supervisión de fondos partidarios sin un equipo con las habilidades especializadas dentro de cada organización, que funcione más allá de las campañas electorales. No solo se trata de actuar en reacción a lo solicitado por los organismos electorales correspondientes, sino de promover una cultura de transparencia e integridad que trascienda a los líderes o grupos de poder de turno. En el caso de las organizaciones políticas que reciben financiamiento público directo, podría incorporarse dentro de «actividades de funcionamiento ordinario» el establecimiento de un equipo dedicado a las finanzas y a la contabilidad del partido.

La existencia de un sistema sancionador efectivo solo será posible dotando de «dientes» a los organismos electorales correspondientes. Cabe señalar que, hasta octubre de 2020, solo dos de los veintidós partidos políticos sancionados pagaron efectivamente sus multas, que ascendían a cinco millones de soles por cobrar (Luna Amancio, 2020).

Con la aprobación de nueva legislación en torno al financiamiento de la política, se contemplan la cobranza coactiva (que antes no era posible), la suspensión de la organización y el cumplimiento de un marco administrativo y penal uniformizado en que los nuevos delitos de financiamiento no sean menores a otros delitos análogos con mayores penas.

La reforma ha reforzado sobre todo este punto, pues añade a estas limitaciones ya contempladas en la anterior legislación otra prohibición significativa, en la cual se impide que personas naturales condenadas con sentencia consentida o ejecutoriada, o con mandato de prisión preventiva vigente por delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos y terrorismo, sean aportantes de cualquier tipo de organización política. Dicha prohibición, específica la norma, se mantiene hasta incluso diez años de cumplida ya su condena. Asimismo, la ley también prohíbe los aportes anónimos de cualquier tipo, e incluye un apartado donde señala que si los aportes no son declarados se presume que son de origen prohibido (Congreso de la República, 2021, art. 30).

Finalmente, no todas las reformas en materia de financiamiento de la política han sido positivas. Por ejemplo, en materia de fiscalización, se han reducido a la mitad los plazos para evaluar informes financieros, y con ello, la solicitud de documentación adicional a los partidos en caso fuese necesario. Según la nueva legislación, todas las organizaciones que participan en elecciones deben enviar dicha documentación a la ONPE en el plazo de seis meses contados al cierre del ejercicio anual. Una vez recibidos estos documentos, la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios cuenta con solo cuatro meses para pronunciarse y aplicar las sanciones respectivas. El mismo artículo señala que, una vez excedido este plazo, no procederá sanción alguna incluso cuando se haya probado ilegalidad (Congreso de la República, 2021, art. 34).

## BIBLIOGRAFÍA

- Ballington, J. & M. Kahane (2014). Women in politics: Financing for gender equality. En E. Falguera, S. Jones y M. Ohman, eds., *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Benza, P. (2020). «Partidos políticos se quedan sin opciones viables de financiamiento». *El Comercio*, 4 de enero de 2020. <https://elcomercio.pe/politica/partidos/partidos-politicos-se-quedan-sin-opciones-viables-de-financiamiento-noticia/>
- Casas-Zamora, K. & E. Falguera (2016). *Political Finance and the Equal Participation of Women in Colombia: A Situation Analysis*. Strömsborg: International IDEA.
- Castro, J. & A. Boyco (2020). Candidatos gastaron más de S/ 21 millones en la campaña al Congreso 2020-2021. *El Comercio*, 1º de noviembre de 2020. <https://elcomercio.pe/politica/elecciones/gastaron-mas-de-s21-millones-en-la-campana-al-congreso-2020-2021-informe-noticia?ref=ecr>
- Congreso de la República (2021). Constitución Política del Perú.
- Consejo Nacional para la Ética Pública (2009). *El financiamiento de la política: conceptos y reglas básicas*. Lima: USAID.
- Convoca (2021). «Congresista Luna, dueño de universidad con 31 sanciones de Indecopi, presidirá la Comisión de Defensa del Consumidor». <https://convoca.pe/agenda-propia/congresista-luna-dueno-de-universidad-con-31-sanciones-de-indecopi-presidira-la>
- Durand, F. & Salcedo, E. (2020). *El dinero de la democracia. Quién financia los partidos políticos*. Lima: Fondo Editorial PUCP, OXFAM.
- FATP (2013). Politically exposed persons. Guidance 12 and 22. <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf>
- Ferreira, D. (2015). Financiamiento de los partidos políticos desde una perspectiva de género. *Revista de Derecho Electoral*, 20, 134-148.
- Freidenberg, F. (2018). «Ellas también saben»: estereotipos de género, resistencias a la inclusión y estrategias para feminizar la política. *Pluralidad y Consenso*, 8(35), 86-101.

- Gestión (2021). «PJ ordenó que fiscal no use frase “Los gánsters de la política” en investigación contra José Luna». *Gestión*, 19 de enero de 2021. <https://gestion.pe/peru/politica/jose-luna-galvez-poder-judicial-ordeno-que-fiscal-deje-de-utilizar-frase-los-gangsters-de-la-politica-en-investigacion-nndc-noticia/>
- International IDEA (2021). *Political Finance Database*. <https://www.idea.int/es/data-tools/data/political-finance-database>
- International IDEA (2020). El futuro del financiamiento político. *Boletín de Justicia Electoral*. <https://www.idea.int/sites/default/files/news/news-pdfs/2020-08-10-boletin-justicia-electoral-17-futuro-financiamiento-politico.pdf>
- KAS (2021). Estudio sobre los resultados del registro de aportes, ingresos y gastos de campaña: Organizaciones políticas y candidaturas en las Elecciones Generales 2021. Consultoría realizada para la Oficina Nacional de Procesos Electorales y la Fundación Konrad Adenauer Perú.
- Londoño, J. F. & D. Zovatto (2015). Capítulo 5: América Latina. En *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Luna Amancio, Nelly (2020). «Jefe de la ONPE: Tenemos 5 millones de soles por cobrar en multas a los partidos políticos». <https://ojo-publico.com/2152/jefe-de-la-onpe-tenemos-5-millones-por-cobrar-en-multas-partidos>
- Mitchelstein, E.; M. Matassi & P. Boczkowski (2020). Minimal Effects, Maximum Panic: Social Media and Democracy in Latin America. *Social Media & Society*, 6(4). Minimal Effects, Maximum Panic: Social Media and Democracy in Latin America - Eugenia Mitchelstein, Mora Matassi, Pablo J. Boczkowski, 2020 (sagepub.com)
- Muñoz, P. (2019). *Buying audiences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Muñoz-Pogossian, B. & F. Freidenberg (2018). *¿Cómo consiguen dinero las candidatas para sus campañas? Repensando la interacción entre política, dinero y género 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>

- Muriaas, R.; M.G. Mazur & S. Hoard (2021). Payments and Penalties for Democracy: Gendered Electoral Financing in Action Worldwide. *American Political Science Review*, 116(2), 502-515.
- Ohman, M. (2015). Introducción al financiamiento político. En *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- ONPE – Oficina Nacional de Procesos Electorales (2018). *El financiamiento de los partidos políticos en el Perú: sistematización de la experiencia desde la ONPE*. Lima: ONPE.
- Piscopo, J.; M. Hinojosa; G. Thomas & P.M. Siavelis (2021). Follow the Money: Gender, Incumbency, and Campaign Funding in Chile. *Comparative Political Studies*, 55(2).
- Rodríguez-Olivari, D. (2010). ¿Las mujeres hacen la diferencia?: un análisis de la representación de intereses de género en el Congreso peruano actual. Tesis, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Rodríguez-Olivari, D. (2017). Partidos pobres, campañas ricas En F. Tuesta Soldevilla, ed., *Perú: Elecciones 2016: un país dividido y un resultado inesperado* (pp. 65-90). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Rodríguez-Olivari, D. (2020). Fighting corruption in a hostile environment: Peru's Lava Jato special prosecutorial team. En P. Lagunes & J. Svenjar, eds., *Corruption and the Lava Jato Scandal in Latin America* (pp. 165-182). Nueva York: Routledge.
- Rose-Ackerman, S. & B.J. Palifka (2016). *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. Nueva York, Cambridge: Cambridge University Press.
- Transparencia Internacional (2019). *Global Corruption Barometer 2019*. <https://www.transparency.org/es/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019/results/per>
- Yadav, V. (2011). *Political parties, business groups, and corruption in developing countries*. Nueva York, Oxford: Oxford University Press.



## BUSCANDO A UN VICEPRESIDENTE: LAS LISTAS PRESIDENCIALES PERUANAS EN PERSPECTIVA

Henry Ayala Abril<sup>1</sup>

*Dicen que estoy viejo, es cierto. Pero el coco me funciona,  
la experiencia me funciona y si me pasa algo tengo dos pólizas  
de seguro...Martincito y Mechita.*

Pedro Pablo Kuczynski, 1 de junio de 2016

### 1. INTRODUCCIÓN

Martincito y Mechita. Así se refería coloquialmente el expresidente Pedro Pablo Kuczynski a sus dos vicepresidentes días antes de su victoria en las elecciones generales de 2016, sin saber que su administración inauguraría el periodo de inestabilidad presidencial más grave desde el retorno a la democracia en 2001. En él, sus vicepresidentes jugarían un rol importante en el devenir político: su primer vicepresidente, Martín Vizcarra, sería el primero en suceder constitucionalmente a un presidente peruano en más de un siglo.

Antes de este quinquenio, la sucesión presidencial no había sido un tema de análisis a profundidad. Ahora, la fragilidad institucional con la que llegó el país al 2021, sumada al creciente protagonismo

---

<sup>1</sup> Henry Ayala es politólogo de la PUCP. [henry.ayala@puccp.pe](mailto:henry.ayala@puccp.pe).

de las vicepresidencias en casos de interrupciones políticas a lo largo de Latinoamérica, ha demostrado la necesidad de tomar en cuenta la figura vicepresidencial dentro del juego político no solo una vez dentro del gobierno, sino también en su propia génesis electoral.

Las vicepresidencias se han transformado de ser equipos formados por militantes del partido postulante a fichas de negociación para sumar votos a las candidaturas presidenciales, o de simple endoso personal a la candidatura en detrimento de figuras idóneas para suceder el poder. Por ello, los recientes eventos interpelan la lógica misma de la selección de las listas presidenciales. ¿Es que las vicepresidencias solo son beneficiosas para la campaña electoral? Ante la posibilidad real de una interrupción presidencial, ¿las listas presidenciales de esta elección han cambiado su configuración en comparación a años anteriores? ¿Las vicepresidencias son «pólizas de seguro», que reúnen determinadas características ante la posibilidad de suceder el poder o, al contrario, bombas de tiempo esperando ser activadas?

Este artículo se enfoca en las listas presidenciales que postularon en las elecciones generales 2021. Para ello, a través de la contextualización histórica y regional del rol de las vicepresidencias y su efecto electoral, se plantea un esquema analítico que permita comprender no solo las decisiones detrás de la selección de candidaturas presidenciales, sino también los cambios con respecto a elecciones anteriores y el efecto de las últimas reformas políticas en su conformación.

Con estos insumos, el texto demuestra cómo la creciente fragmentación electoral es un arma de doble filo para las listas presidenciales: mientras que ralentiza la formación de alianzas políticas a través de las vicepresidencias, la proliferación de listas acarrea la participación de un mayor número de militantes, a pesar de no contar con mucha experiencia para el cargo. Se sostendrá además que la fórmula presidencial elegida demuestra claramente este fenómeno. Así, este nuevo panorama requiere volver a poner en cuestión el papel de las vicepresidencias y su idoneidad en la institucionalidad política del Perú.

## 2. ORIGEN, USOS Y DESUSOS DE LA VICEPRESIDENCIA

Para entender la conformación de las listas presidenciales debemos comprender por qué existen y por qué las vicepresidencias son materia de elección. La norma que implica designar un sucesor del máximo mandatario de una república proviene de la Constitución norteamericana, la cual establece facultades al vicepresidente ante alguna eventualidad que pueda ocurrir al presidente (Marsteintredet & Uggla, 2019). A pesar de que su creación respondía a un problema específico de los Estados Unidos (Sribman 2019), el modelo fue exportado a los sistemas políticos latinoamericanos como antídoto a los constantes problemas de sucesión presidencial durante sus primeros años de creación.

En América Latina, no todos los países han contado con la figura vicepresidencial durante toda su vida republicana, ni todos optaron por legitimarlos mediante elecciones en una lista única. Chile y México, por ejemplo, no tienen vicepresidentes *per se*; mientras en Venezuela las vicepresidencias son nombradas por el presidente a cargo. Sin embargo, a lo largo de la fluctuante historia constitucional de la región, escoger por elección popular a los vicepresidentes ha constituido una regla más que una excepción (Ester, 2019; Bidegain, 2017). Esto es debido a que la vicepresidencia ha probado ser una solución «práctica, económica y estable a la sucesión presidencial» (Marsteintredet & Uggla, 2019).

La forma imperante para escoger vicepresidentes en la actualidad regional es el voto, de modo que el electorado decide por fórmulas planteadas por las organizaciones políticas y no de manera individual. Este método, también llamado «ticket compartido», trata de solucionar el problema de la lealtad en el gobierno, de modo que la lista actúe como un equipo y no existan incentivos para complotar en contra de quien gobierna. Esta fórmula implica un *trade-off*, pues la legitimidad de un eventual gobierno de la vicepresidencia podría ponerse en tela de juicio al no haber sido escogido de forma individual, o teniendo en cuenta sus habilidades personales para el buen gobierno (Marsteintredet, 2018).

Hasta entonces, este método de elección no había sido discutido en la arena política debido a que, a lo largo de la historia, la vicepresidencia solía, en la mayoría de los casos, cobrar un papel secundario por no contar con una función ejecutiva más que la de ser suplente ante la ausencia del gobernante (Sribman 2019; Mairsteintredet & Uggla, 2019). Lejos de ser parte del sistema de toma de decisiones, la vicepresidencia es una «institución o dispositivo de crisis» (Serrafero, 2018). No obstante, en el plano no formal ha ido adquiriendo un rol más importante en la toma de decisiones del gobierno (Pignataro & Taylor-Johnson, 2019). Inclusive, cada vez hay más vicepresidentes que se convierten en presidentes a raíz de crisis gubernamentales que no implican una ruptura del régimen (Bidegain, 2017; Mairsteintredet, 2019). Mal que bien, los casos de Perú (2018), Brasil (2016), Guatemala (2015) o Paraguay (2012) demuestran cómo se han resuelto este tipo de crisis, siguiendo el mandato constitucional previsto sin necesidad de caer en el desgobierno.

Es por ello que hay una necesidad de aplicar una mirada dinámica a su funcionamiento, particularmente en la forma en que se configuran las fórmulas presidenciales (Bidegain, 2017; Pignataro & Taylor-Johnson, 2019). ¿Qué criterios se toman en cuenta para armar una lista presidencial? Claramente el más importante en los últimos tiempos ha sido el criterio electoral; es decir, construir una plancha presidencial que permita ganar las elecciones (Hiller & Kriner, 2008). Es aquí donde se transfiere la importancia de contar con «ticket balanceado», como en Estados Unidos, donde se ha escrito mucho sobre cómo la vicepresidencia debe complementar a quien postula para apelar a un segmento electoral más grande (Sigelman & Walhbeck, 1997; Hiller & Kriner, 2008; Court & Lynch, 2015). En una campaña electoral concentrada en el candidato presidencial, la existencia de la vicepresidencia es una invitación a intentar dotar de habilidades o representaciones distintas a la candidatura presidencial y traer a la mesa otra base electoral (Serrafero, 2018), convirtiendo la selección del vicepresidente en un

*statement* mediático más que una decisión pensada en la gobernabilidad (Baumgartner, 2006).

Un elemento de balance es el aspecto regional, que ha sido de importancia en Argentina a través de gobernantes subnacionales en la fórmula (Mieres & Pampin, 2015) o a través de la experiencia representativa como congresistas o gobernadores regionales en el caso del Perú (Ayala, 2017). Otro método es la inclusión de representantes de grupos poblacionales como mujeres o jóvenes, aunque no ha sido muy efectiva en la región, en parte porque no garantiza necesariamente los votos de dichos segmentos electorales (Mieres & Pampin, 2015; Uggla, 2020). Inclusive, en algunos países esta representatividad es exigida por ley a través de cuotas de género en las listas presidenciales, como es el caso de Costa Rica y, recientemente, Perú<sup>2</sup>, lo cual también modifica las opciones de reclutamiento y selección (Siavelis & Morgenstern, 2008).

Naturalmente, las complementariedades pueden responder a la trayectoria personal más que a un grupo poblacional. Pignataro y Taylor Johnson (2019) proponen analizar en este acápite la experiencia partidaria, los vínculos con grupos de interés relacionados a iglesias evangélicas, empresariado, universidades, entre otros. Inclusive, pueden existir elementos más sutiles que engloben dos criterios, cierta popularidad de la persona o simplemente carisma. Una buena selección, entonces, debe buscar hacer más atractiva la candidatura presidencial y no al revés (Baumgardner, 2006). Esta forma de agregación se le denominó «ampliación de imagen» en trabajos previos (Ayala, 2017).

Otra forma de sumar votos es la utilización de las vicepresidencias para sellar alianzas o coaliciones políticas (Serrafero, 1999). En un contexto de fragmentación partidaria y una vicepresidencia con roles formales acotados, hay incentivos para la generación de alianzas que pueden sellar desde la dotación de recursos logísticos para la campaña

---

<sup>2</sup> Sobre la aprobación de la alternancia de género en listas presidenciales, revisar el capítulo de Cueva y Uchuypoma.

hasta un pacto de gobernabilidad al inicio de un eventual gobierno. Este uso de las vicepresidencias como pieza de negociación con otras fuerzas políticas ha sido cada vez más frecuente en América Latina (Uggla, 2020). En suma, entre 1978 y 2016, 98 de 220 listas presidenciales (45%) han contemplado una candidatura independiente o de otro partido en su interior (Marsteintredet & Uggla, 2019).

Aquí muchos autores objetan el uso electoral de las vicepresidencias, pues «hacen peligrar la estabilidad del ejecutivo» (Marsteintredet & Uggla, 2019), «anteponen el reclamo electoral más que la lealtad del gobierno» (Sribman, 2019) o incluso han dejado sin efecto el seguro constitucional que evitaba la tensión política al establecer candidaturas externas en el seno de la plancha presidencial (Uggla, 2020). La evidencia sugiere, por ejemplo, que presidentes con sucesores «externos» tienen el triple de probabilidad de enfrentar juicios políticos que los que contienen cuadros de su propia organización política (Marsteintredet & Uggla, 2019). Si se contempla, inclusive, que una alianza política no implica un mayor éxito electoral en las urnas (Ayala, 2017; Pignataro & Taylor-Johnson, 2019), la viabilidad de alianzas políticas selladas a través de la lista presidencial se encuentra actualmente en tela de juicio.

El segundo criterio es garantizar la fórmula de sucesión, donde las vicepresidencias deben ser «un posible reemplazo ante una futura presidencia» (Hiller & Kriner, 2008). Siendo la función principal de la vicepresidencia ser un reemplazo democrático en caso de ausencia del mandatario, en el perfil primaria la lealtad y buscar «un sucesor competente para presidir la nación» (Marsteintredet, 2019). La paradoja aquí es que es complicado discernir una serie de cualidades que debería tener un vicepresidente individualmente y no en la relación con quien encabeza la plancha, por lo que la selección inevitablemente estará sujeta al grado de que confianza tenga la candidatura con su vicepresidente (Ayala, 2017).

Este punto no está exento de problemas futuros, pues por lo menos once de los 72 vicepresidentes en América Latina entre 1983 y 2016

que no estaban en ejercicio en ese último año renunciaron a su puesto (Bidegain, 2017). Usualmente, la ambigua definición del papel institucional del vicepresidente y la falta de mecanismos de resolución de controversias complican el clima ante crisis internas (Leiras, 2018). Lo cierto es que la solución de coyunturas críticas a través de la sucesión presidencial es algo nuevo, por lo que los criterios constitucionales fueron quedando en desuso incluso para la selección. No obstante, la asunción de un vicepresidente en el pasado reciente de un país podría gatillar que este aspecto sea tomado más en cuenta, por encima de la formación de alianzas políticas, tal como sugieren Schiavelis y Morgenstern (2008).

El tercer criterio es el de la gobernabilidad, que implica escoger vicepresidentes que conformen un equipo sinérgico que pueda promover un programa político y ejecutarlo a través del gobierno. Si bien en la mayoría de las constituciones latinoamericanas no se hace referencia a funciones explícitas de los vicepresidentes en el Poder Ejecutivo —salvo Brasil, Bolivia, Paraguay y Venezuela (Bidegain, 2017)—, en muchos casos la normalidad les asigna roles más allá de las leyes. Así muchos vicepresidentes se desempeñan como asesores, como parte del gabinete ministerial, como embajadores en el servicio diplomático, etcétera. En Costa Rica, por ejemplo, en los doce gobiernos democráticos hasta la actualidad, por lo menos uno de los dos vicepresidentes ha llevado un cargo ejecutivo (Pignataro & Taylor-Johnson, 2019). Por ello, un criterio para escoger vicepresidentes es tener en cuenta capacidades que sean de utilidad para armar gobierno, que ostenten un grado de adhesión al programa político y que sean personas que hayan trabajado previamente con la candidatura, reforzando grados de confianza (Ester, 2018).

Esta labor también puede implicar un rol bisagra del vicepresidente como parte del Poder Legislativo. En Argentina, Bolivia o Uruguay, el vicepresidente tiene un rol formal como mediador entre los poderes (Bidegain, 2017). Asimismo, no es raro que las constituciones amparen

la posibilidad de postular al Congreso y a la vicepresidencia, como es el caso de Perú. En contextos de crisis, esta posición entre el Ejecutivo y el Parlamento puede ser vital para asegurar la gobernabilidad, por lo que un criterio a considerar en su selección es la experiencia parlamentaria.

De este modo, se han identificado por lo menos cuatro criterios claros de selección: el balance de la lista presidencial, el establecimiento de alianzas políticas, la importancia de la confianza ante la sucesión presidencial y la experiencia en el poder Ejecutivo o Legislativo. Aunque antagonicos en varias dimensiones, estos criterios interactúan los unos con los otros, evolucionando conforme a los cambios contextuales, políticos y electorales que ocurran a lo largo del tiempo (Pignataro & Taylor-Johnson, 2019). Por ello, antes de analizar su uso en el caso peruano, vale observar cómo han ido cambiando las vicepresidencias en la historia reciente del país.

### 3. LA VICEPRESIDENCIA EN EL PERÚ

El Perú mantiene un sistema de dos vicepresidencias elegidas en el mismo ticket que el presidente de la República, fórmula que solo comparte con Costa Rica, Burundi y, hasta 2004, con Panamá. El origen de esta disposición proviene de la Constitución Política de 1860, en la cual se agregó una segunda vicepresidencia por temor a nombrar al presidente del Congreso dentro de la sucesión constitucional, al no tener la legitimidad electoral para tal tarea (Congreso de la República, 1860). A partir de la vigencia de dicha Constitución, la segunda vicepresidencia se contemplaba para la inmediata convocatoria a elecciones mas no para concluir el mandato presidencial.

Un ejemplo de esta contemplación es el caso de Serapio Calderón, quien fue el último vicepresidente del siglo XX en acceder al sillón presidencial. Tras la enfermedad del presidente Manuel Candamo en 1904, y ante la temprana muerte del primer vicepresidente, Lino Alarco, antes de ser proclamado, Calderón asumió la presidencia el

18 de abril e inmediatamente convocó a elecciones para agosto de ese año (Velarde, 2009).

Si bien nuevas constituciones e interrupciones autoritarias eliminaron momentáneamente la elección de vicepresidentes, en la historia republicana el sistema de dos vicepresidencias se ha mantenido vigente la mayor parte del tiempo. Sin embargo, como ya se mencionó anteriormente, la sucesión formal a través de este método ha sido esquiva. José Carlos Requena escribía en 2011: «Pero no queda de todo claro el eterno encanto de una posición vicepresidencial, en la que no solo se carece de presupuesto, oficina y personal; sino que se está condenado a estar permanentemente a la expectativa de cualquier imprevisto: una enfermedad, un viaje, una tumultuosa situación política».

Evidentemente, la respuesta podría no estar en el componente formal, sino en las prerrogativas que conlleva el componente electoral y ejecutivo de la vicepresidencia, más que en su dimensión supletoria.

En ese sentido, un recorrido histórico por los gobiernos elegidos puede evidenciar que desde la formación del sistema de partidos políticos en el Perú existía una fórmula para conformar las listas partidarias. Si se observan las listas presidenciales en los gobiernos de Fernando Belaunde (1963-1968, 1980-1985), estaban conformadas por dirigentes partidarios como Edgardo Seoane o Javier Alva Orlandini, así como la de otros partidos en alianza política, como en el caso del segundo vicepresidente Mario Polar Ugarteche, demócrata cristiano al momento de su proclamación. Lo mismo sucede durante el primer gobierno de Alan García (1985-1990), quien estuvo acompañado por el líder histórico del APRA Luis Alberto Sánchez y un dirigente en ascenso como Luis Alva Castro. Inclusive, tanto Alva Orlandini como Alva Castro fueron los candidatos oficialistas a la presidencia en la elección siguiente, demostrando la utilidad de la vicepresidencia como plataforma política al interior del partido.

Quien inició con el acompañamiento de candidatos independientes dentro de la lista presidencial fue Alberto Fujimori: en las elecciones

que ganó en 1990 y 1995 lo hizo acompañado de empresarios como Máximo San Román<sup>3</sup> o Ricardo Márquez Flores, líderes evangélicos como Carlos García o autoridades académicas como el exrector de la Universidad Nacional de Cajamarca César Paredes Ccanto. Lejos de tener una trayectoria partidaria, este tipo de decisiones secundaban el discurso de Fujimori en contra de los partidos políticos.

Con el retorno de la democracia en 2001, regresaron también las planchas presidenciales militantes, aunque usualmente de afiliación efímera y de poca actividad. Tal es el caso de Raúl Diez Canseco, primer vicepresidente de Alejandro Toledo (2001-2006), quien estaba ligado a Acción Popular, aunque tuvo que pedir licencia para participar del gobierno; o Luis Giampietri, vicepresidente de Alan García (2006-2011), vinculado al fujimorismo pero sobre todo al ala conservadora de las Fuerzas Armadas. Es durante el gobierno de García cuando por primera vez asume la segunda vicepresidencia una mujer, la empresaria arequipeña Lourdes Mendoza del Solar. En el caso de Ollanta Humala (2011-2016), ambas vicepresidencias fueron ocupadas por militantes del partido que ya habían sido congresistas en el periodo anterior, mientras que Kuczynski (2016-2018) presentó una lista balanceada a nivel regional (Vizcarra), tecnocrático (Araoz) e incluso generacional, mas no a nivel partidario (Ayala, 2017).

¿Cuál ha sido el rol real de las vicepresidencias en Perú? Desde 1963 veinte personas han ocupado dichos cargos vía elecciones<sup>4</sup>. Entre ellos ha primado la labor legislativa sobre la ejecutiva: mientras el 65% se ha desempeñado complementariamente como enlace en el Poder

---

<sup>3</sup> Nótese que San Román ostenta el récord de mayor cantidad de postulaciones a la vicepresidencia de la República: ha candidateado en cuatro procesos diferentes y por diferentes organizaciones políticas. Inclusive, San Román fue voceado como candidato a la Presidencia por el partido Contigo durante la campaña electoral de 2021, aunque luego retiró su precandidatura (Andina, 2021a).

<sup>4</sup> Márquez Flores se ha desempeñado en dos periodos distintos como vicepresidente de Alberto Fujimori, pero para fines del análisis se cuenta por cada uno, en tanto tuvo un rol diferente.

Legislativo, solo el 35% ha presidido o ha sido parte de un gabinete ministerial durante su tiempo en la vicepresidencia. Mercedes Araoz, por ejemplo, fue presidenta del Consejo de Ministros, congresista de la República y segunda vicepresidenta del gobierno de Kuczynski al mismo tiempo. No obstante, también existieron varios escándalos dentro del poder que culminaron con la renuncia de siete de los veinte vicepresidentes, de los cuales cinco lo hicieron como protesta a las acciones del gobierno (los vicepresidentes de Fujimori en 1992 y 2000, Araoz en 2018), y dos debieron renunciar por casos de abuso del cargo (Diez Canseco en 2004 y Chehade Moya en 2012).

Electoralmente, las vicepresidencias también han sido utilizadas para balancear las características de la candidatura presidencial. El rasgo más notable es el componente regional: diez de veinte vicepresidentes nacieron fuera de Lima, particularmente en regiones del sur del país. Este fenómeno se observa con mayor incidencia desde 2001, donde solo tres de ocho personas elegidas para dichos cargos son originarias de la capital.

Es aquí donde colisionan ambos criterios, cristalizados en la asunción a la presidencia de Martín Vizcarra (2018-2020). ¿Se podría decir que Vizcarra asumió el programa político con el que postuló y ganó Kuczynski, considerando que modificó los objetivos del gobierno, renovó funcionarios de confianza y tuvo relaciones tensas con la bancada oficialista? Si bien las elecciones peruanas son hiperpersonalizadas en la figura de la candidatura presidencial, esta «legitimidad de origen» (Leiras, 2018) que brinda la elección aplica formalmente para toda la lista, de modo que existen dificultades para formar una legitimidad independiente. En ese sentido, la figura vicepresidencial ha trascendido su papel electoral, pues se ha usado recientemente para la sucesión presidencial, abriéndose en el camino una serie de criterios a tomar en cuenta con mayor importancia para las fórmulas electorales de 2021.

#### 4. LAS LISTAS PRESIDENCIALES DEL BICENTENARIO

En las elecciones generales de 2021 postularon dieciocho partidos políticos, el segundo número más alto de organizaciones en carrera desde la elección general de 2006. Esta proliferación de candidaturas respondía a un elemento institucional y a otro coyuntural. En primer lugar, los cambios en la Ley de Organizaciones Políticas aprobados en 2019 introdujeron que los partidos políticos que no cumplieran con el requisito de obtener más del 5% de votos válidos a nivel congresal y siete congresistas elegidos en más de una circunscripción, verían su inscripción cancelada, por lo que no podrían postular en procesos posteriores (Ayala, 2021)<sup>5</sup>. Al existir veinticuatro organizaciones con su inscripción en peligro en caso de no postular, y al ser un elemento fundamental la lista presidencial para obtener votos para el Congreso, la mayoría de estas organizaciones solicitaron su participación en los comicios, llegando a inscribirse dieciocho. La siguiente tabla muestra la conformación de las listas inscritas para las elecciones de 2021.

Si bien postularon dieciocho listas, solo hubo 52 candidaturas dentro de ellas, debido a que los segundos vicepresidentes del Partido Morado y de Perú Libre no pudieron inscribirse al final del proceso. En el primer caso el postulante era Francisco Sagasti, quien se encontraba asumiendo la presidencia encargada tras haber sido elegido presidente del Congreso de la República, razón por la cual presentó su renuncia a la lista<sup>6</sup>. El segundo caso es justamente el de la lista ganadora, pues Vladimir Cerrón fue excluido de la contienda por tener una sentencia judicial en primera instancia. Para ninguno de los casos existía la posibilidad de reemplazar el puesto vacante, por lo que en el análisis posterior de las fórmulas presidenciales solo se considerarán las candidaturas finalmente inscritas.

---

<sup>5</sup> Para un análisis sobre la reforma electoral y sus implicancias para las elecciones generales 2021, revisar el Capítulo 2 de Milagros Campos.

<sup>6</sup> Elecciones 2021: Sagasti renunció a su precandidatura a vicepresidencia para elecciones 2021. *Andina*, 16 de noviembre de 2020. <https://andina.pe/agencia/noticia-sagasti-renuncio-a-su-precandidatura-a-vicepresidencia-para-elecciones-2021-821720.aspx>

Tabla 1. Listas presidenciales inscritas, 2021

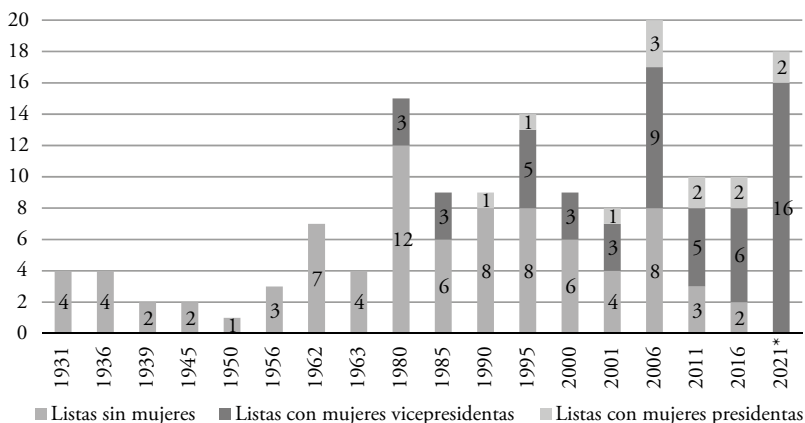
Organización política	Presidencia	Primera Vicepresidencia	Segunda Vicepresidencia
Acción Popular	Yohny Lescano Ancieta	Gisela Tipe de la Cruz	Luis Velarde Yáñez
Alianza para el Progreso	César Acuña Peralta	Carmen Omonte Durand	Luis Iberico Núñez
Avanza País - Partido de Integración Social	Hernando de Soto Polar	Corinne Flores Lemaire	Jaime Salomón
Democracia Directa	Andrés Alcántara Paredes	Elena Ascarza Quispe	Javier Espinoza Ayaipoma
El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	Marco Arana Zegarra	Leyla Berrocal Flórez	Magno Ortega Quispe
Fuerza Popular	Keiko Fujimori Higuchi	Luis Galarreta Velarde	Patricia Juárez Gallegos
Juntos por el Perú	Verónica Mendoza Frisch	José de Echave Cáceres	Luzmila Ayay Casa
Partido Democrático Somos Perú	Daniel Salaverry Villa	Marisol Fernández Flores	Jorge Luis Pérez Flores
Partido Morado	Julio Guzmán Cáceres	Flor Pablo Medina	
Partido Nacionalista Peruano	Ollanta Humala Tasso	Ana María Salinas Medina	Luis Alberto Otárola Peñaranda
Partido Político Nacional Perú Libre	Pedro Castillo Terrones	Dina Boluarte Zegarra	
Partido Popular Cristiano - PPC	Alberto Beingolea Delgado	Lucía Ledesma Martínez de Cruz	David Vera Trujillo
Perú Patria Segura	Rafael Santos Normand	Victoria Paredes Sánchez	Andrés Reggiardo Sayán
Podemos Perú	Daniel Urresti Elera	María Teresa Cabrera Vega	Wilbert Portugal Menéndez
Renacimiento Unido Nacional	Ciro Gálvez Herrera	Sonia García Osoros	Claudio Zolla Suárez
Renovación Popular	Rafael López Aliaga Cazorla	Neldy Mendoza Flores	Jorge Montoya Manrique
Unión por el Perú	José Vega Antonio	Haydee Andrade Ríos	Daniel Barragán Coloma
Victoria Nacional	George Forysth Sommer	Patricia Arévalo Majluf	Jorge Chávez Álvarez

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Elaboración propia.

#### 4.1. Balance demográfico: representando al Perú en la fórmula presidencial

Una de las novedades del proceso electoral fue la inserción de criterios de paridad y alternancia en las candidaturas en contienda a través de la ley 31030, promulgada en 22 de julio de 2020. Ella establece que las listas presidenciales deben incluir por lo menos un hombre o una mujer de forma intercalada, a fin de promover la inclusión de mujeres en cargos ejecutivos. Si se observa la presencia de mujeres dentro de las planchas presidenciales en el gráfico 1, es claro que a partir de la elección de 2006 el número de listas inclusivas comenzó a ser mayor al resto de fórmulas. El mérito de la reforma fue consolidar ese avance y lograr que la totalidad de listas presentadas contengan candidatas mujeres al 2021. No obstante, el número de mujeres postulantes a la presidencia se mantiene bajo, lo cual es de menor impacto si se considera que en las últimas dos elecciones participaron las mismas dos únicas mujeres: Verónica Mendoza y Keiko Fujimori.

**Gráfico 1. Participación de mujeres en listas presidenciales, 1931-2021**

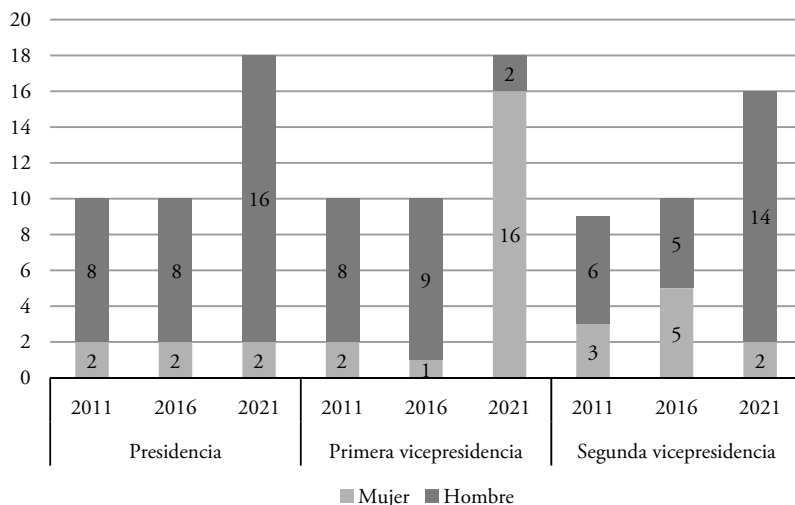


Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Elaboración propia.

\*Año en que entró en vigencia el requisito de paridad y alternancia en las listas presidenciales.

Una mirada más específica sobre las vicepresidencias evidencia que el cambio se muestra específicamente en la primera vicepresidencia: para 2021, las mujeres se convirtieron en dominantes en esta posición por sobre la segunda vicepresidencia en el 89% de los casos, debido a la alternancia en la fórmula general. Esto las acomoda en una posición expectante en comparación con elecciones anteriores, pero falla en dotar de mayor oferta política de mujeres a la Presidencia de la República.

**Gráfico 2. Participación de mujeres en listas presidenciales según cargo, 2011-2021**



Fuente: Infogob. Elaboración propia.

Lo que sí consolida es la estrategia de balance de género dentro de la lista presidencial. Usualmente a través de las vicepresidencias se busca brindar una imagen de paridad y de representatividad hacia las votantes. Un ejemplo en estas elecciones es la lista de Acción Popular, partido que ubicó a la militante ayacuchana Gisela Tipe en la primera vicepresidencia por alternancia de género. El candidato presidencial

Yonhy Lescano, al ser consultado por la decisión, manifestó: «Tenemos un equipo adecuado. Participa una mujer, provinciana y consecuentemente es un mensaje a los jóvenes y las mujeres del Perú, que van a estar bien representados»<sup>7</sup>.

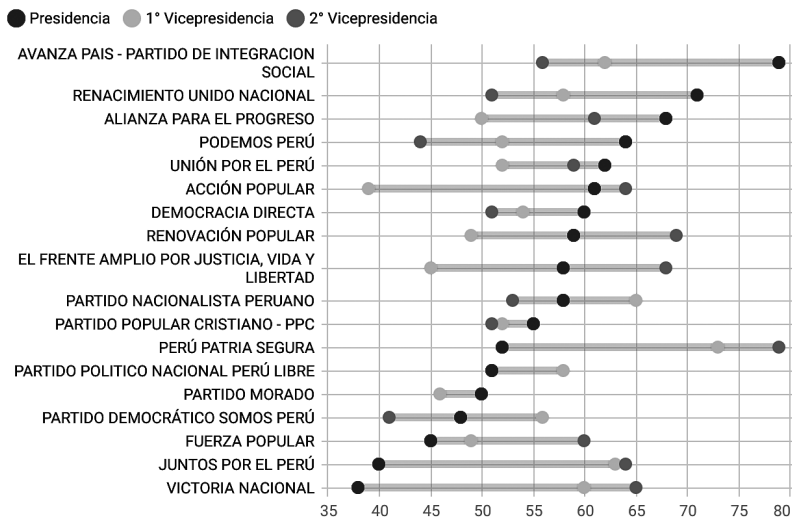
Otro punto de balance es el de la edad de las candidaturas. Para esta elección, la alta oferta de candidaturas presidenciales no conllevó a una diversidad generacional: el promedio de edad general fue de 57 años, donde el promedio de edad de los hombres postulantes fue mayor al de las mujeres (58 años vs. 54 años) (JNE, 2021). El candidato más joven de esta elección fue George Forsyth, con 38 años. Postulante del partido Victoria Nacional, Forsyth basó su campaña en su frescura, comparada a la clase política tradicional, bautizada por él mismo como la «mismocracia». Para balancear su imagen juvenil, Forsyth estuvo acompañado de dos vicepresidentes de mayor edad: la lingüista Patricia Arévalo y Jorge Chávez, ambos profesionales reputados en el ámbito académico y del sector económico, respectivamente.

Para mayor detalle en cómo opera este criterio, el gráfico 3 muestra las diferencias de edad entre la fórmula presidencial de cada organización política tomando como eje la edad de quien la lidera. Es visible cómo no todas las listas siguen una misma variación entre la diferencia de edad, pues mientras más joven sea la candidatura presidencial, más se equilibra la lista con vicepresidencias de mayor edad. En este grupo entran Verónica Mendoza de Juntos por el Perú, Keiko Fujimori de Fuerza Popular y el propio George Forsyth.

---

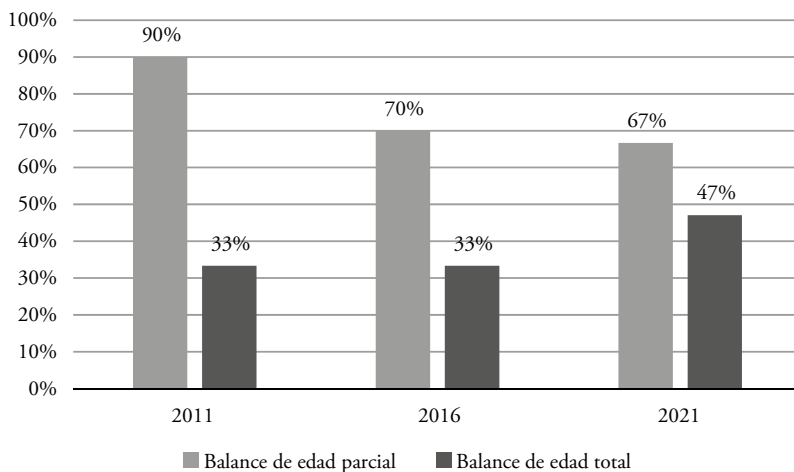
<sup>7</sup> Gisela Tipe, vicepresidente de Lescano: «Las candidatas estamos siendo víctimas de acoso político». Canal de Youtube de Latina Noticias, 17 de marzo de 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=4aHM0hOesBs>

Gráfico 3. Diferencias de edad en listas presidenciales, 2021



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Elaboración propia.

Desde la parte superior del gráfico se encuentra la lista liderada por Hernando de Soto de Avanza País y Ciro Gálvez de Renacimiento Unido Nacional, quienes prefirieron apostar por vicepresidencias de distintas generaciones para conformar las planchas restantes. Para revisar específicamente si este método es reciente o si se ha ido consolidando conforme el tiempo, el siguiente gráfico evalúa el balance etario en las últimas elecciones presidenciales. Para ello, si la candidatura presidencial tiene una diferencia de edad mayor a diez años con por lo menos una vicepresidenta, se califica de balance parcial; mientras que si la diferencia es con ambos puestos se contabiliza complementariamente de balance total.

**Gráfico 4. Balance de edad en las listas presidenciales (2011-2021)**

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Elaboración propia.

A juzgar por el gráfico 4, es claro que la lista presidencial promedio de los últimos procesos electorales ha sido balanceada según el criterio de edad. Sin embargo, de esta información se desprenden dos tendencias. Por un lado, las listas balanceadas parcialmente han ido decreciendo: para 2021 hubo seis listas de la misma generación. Por otro lado, cada vez hay más planchas presidenciales que consideran el criterio etario en ambas vicepresidencias. En esta elección fueron ocho listas que contemplaron este criterio de las dieciocho.

También existe evidencia del uso las planchas presidenciales peruanas para establecer un balance regional, específicamente entre Lima y las otras regiones del país (Ayala, 2017). Estos gestos de unión nacional pueden ir desde esfuerzos por cerrar la brecha política entre la capital y el resto del país y probar que una opción política es representativa del Perú entero, o bien puede caer en el *tokenismo*. Una forma descarnada de describir esta estrategia fue declarada abiertamente por el excongresista Carlos Bruce al referirse a la elección de Martín Vizcarra como

vicepresidente de Pedro Pablo Kuczynski: «Necesitábamos un provinciano en la plancha porque hay demasiados blancos»<sup>8</sup>.

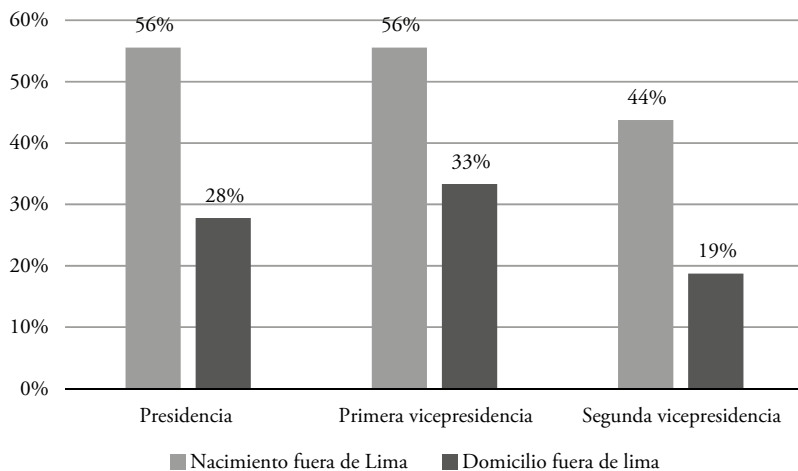
Es cierto que en las elecciones presidenciales ha habido una subrepresentación del interior del país. Desde 1963, los únicos presidentes elegidos nacidos fuera de Lima fueron Alejandro Toledo (Ancash) y ahora Pedro Castillo (Cajamarca) en 2021. ¿Cómo se configuran territorialmente las listas presidenciales? Comenzando por la fórmula electa, de por sí la organización política por la que postuló Perú Libre es una de las pocas fundada fuera de Lima. Esto se encuentra representado en la fórmula presidencial: Pedro Castillo de Cajamarca y Dina Boluarte, abogada nacida en Apurímac pero que realiza su vida profesional en Lima. Si al análisis se le suma el excluido Vladimir Cerrón, natural de Junín, Perú Libre mantiene un equilibrio regional, pero con mayor énfasis hacia la sierra peruana.

Otra *rara avis* en la dinámica presidencial fue la lista de Somos Perú. Daniel Salaverry, quien la encabezó, fue elegido congresista en 2016 por La Libertad y se desempeñó como presidente del Congreso de 2018 a 2019. Como militante reciente en la agrupación requería un contrapeso de la dirigencia, por lo que sus vicepresidentes fueron ambos congresistas de la bancada parlamentaria de Somos Perú del periodo 2020-2021: Matilde Fernández, de Cusco, y Jorge Luis Pérez, de Lambayeque.

Gracias a las hojas de vida proporcionadas por las propias candidaturas al Jurado Nacional de Elecciones, se puede conocer que en 2021 ha habido una relativa paridad en torno al lugar de nacimiento de las candidaturas en los tres tipos de cargo: 56% de las candidaturas presidenciales nacieron en una región diferente a la capital. Este porcentaje decrece cuando se toma en cuenta el domicilio declarado, pues solo cinco de dieciocho postulantes viven fuera de Lima.

---

<sup>8</sup> Carlos Bruce sobre Vizcarra: «Necesitábamos un provinciano en la plancha. Hay demasiados blancos». *RPP*, 5 de junio de 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=cb5DVvrzqO4>

**Gráfico 5. Porcentaje de candidatas o candidatos nacidos o domiciliados fuera de Lima, 2021**

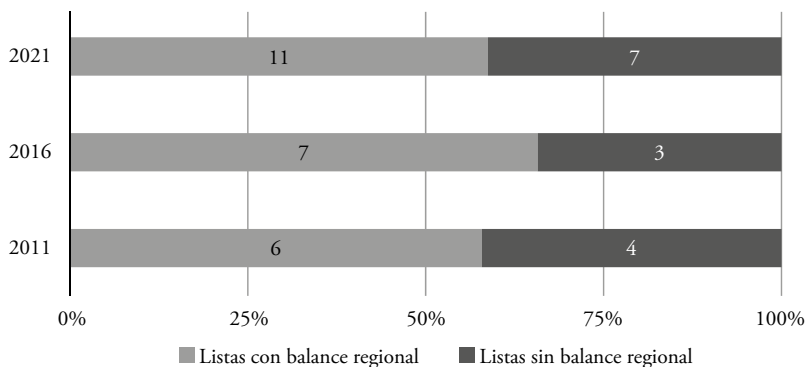
Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Elaboración propia.

Se define entonces una lista con balance regional si es que tiene uno o más postulantes que declaran residir fuera de Lima Metropolitana. A nivel comparativo sí existe un número mayor de listas parlamentarias que cumplen con este criterio: en las últimas tres elecciones presidenciales por lo menos el 60% de las planchas postulantes presentaban candidaturas cuya trayectoria laboral y política había sido realizada fuera de la capital.

El saldo demográfico es claro y reafirma las conclusiones obtenidas en procesos anteriores: existen reglas informales para la conformación de listas presidenciales que incentivan a las organizaciones a presentar listas que incluyan mujeres, incluso antes de la aprobación de la paridad y alternancia; que equilibren la edad de la fórmula —sobre todo si la candidatura presidencial está a los extremos de la escala etaria— y a tomar en cuenta en las listas el balance entre Lima y otras regiones. Naturalmente, sería complicado atribuir el éxito electoral al

cumplimiento de estas reglas. Parafraseando a Uggla (2020), un joven o una mujer en la lista no garantiza los votos de sus respectivas poblaciones. De este modo, estas decisiones corresponden más a métodos para ingresar a la contienda que a estrategias de éxito.

Gráfico 6. Porcentaje de listas con balance regional, 2021



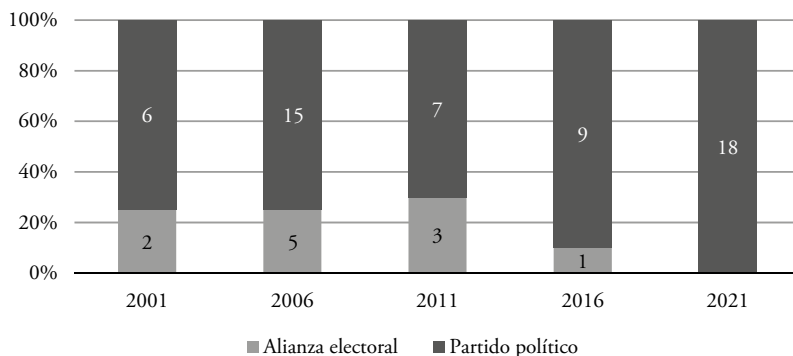
Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Elaboración propia.

#### 4.2. Balance político: ¿el fin de las alianzas vicepresidenciales?

Una de las causas de las crisis presidenciales en América Latina son las alianzas electorales selladas a través de las vicepresidencias o personas externas a la organización política. En la historia reciente, son las listas elegidas con vicepresidentes externos las que tienen una probabilidad tres veces mayor a sufrir golpes o juicios políticos (Marsteintredet & Uggla, 2019). Aun así, el establecimiento de este tipo de alianzas ha ido incrementándose con el tiempo, sin evidencia de que traiga réditos ni electorales ni para la gobernabilidad democrática (Uggla, 2020).

El Perú no ha sido parte de esa tendencia durante los últimos años. El siguiente gráfico muestra cuántas alianzas electorales se presentaron a las elecciones presidenciales desde el retorno a la democracia en 2001, donde el porcentaje de coaliciones sobre el total de postulantes ha ido disminuyendo hasta llegar a 2021 sin una sola alianza electoral.

**Gráfico 7. Listas presidenciales según tipo de organización política, 2001-2021**



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Elaboración propia.

El intento más sonado de alianza electoral del que se tuvo conocimiento para esta elección fue entre el Partido Popular Cristiano y Alianza para el Progreso<sup>9</sup>. En octubre de 2020, se llegó a un acuerdo entre ambas partes, las cuales ya habían participado juntas en la Alianza para el Gran Cambio en 2011. La impenetrabilidad del voto limeño para APP y la falta de organizaciones descentralizadas del PPC le daban sentido a la idea de juntar esfuerzos en 2021 (Costa, 2021). El pacto descansaba en que César Acuña, líder fundador de APP, iría a la presidencia; mientras Carlos Neuhaus, abogado pepecista que obtuvo notoriedad por organizar eficientemente los juegos panamericanos de Lima en 2019, sería la carta para la segunda vicepresidencia. El problema vino de las filas del PPC, ya que, por un lado, hubo voces militantes que se oponían al

<sup>9</sup> Hay alianzas políticas que se sellan sobre la base de otros cargos, como es el caso del Congreso de la República. Un ejemplo fue la alianza del Partido Morado con Fuerza Ciudadana, colectivo de izquierda que logró colocar a Susel Paredes como cabeza de lista congresal en Lima Metropolitana, o la alianza de Victoria Nacional con el Partido del Buen Gobierno de Jorge Nieto, quien también postuló en la misma posición que Paredes.

establecimiento de una alianza con Acuña —entre las que se cuentan los propios dirigentes partidarios según se supo a través de audios filtrados a la prensa—, y por otro la declinación de Neuhaus de postular a un cargo político (Vivas, 2020).

Hubo también acercamientos en la izquierda para formar una coalición (Castro, 2021). También en octubre, Vladimir Cerrón declaró que su partido, Perú Libre, participaría con Democracia Directa y otros conglomerados de izquierda en una alianza llamada Nueva Constitución. Se mencionó además que el precandidato sería Andrés Alcántara, presidente de Democracia Directa (Arcasi, 2020). No obstante, esta fórmula no pudo inscribirse por plazos legales, lo que también recuerda a la alianza fallida entre el Nuevo Perú de Verónica Mendoza con Perú Libre para las elecciones congresales extraordinarias de 2020, la cual también se desmoronó por presión al interior del grupo de Mendoza y por no cumplir los plazos a tiempo (Ayala, 2021).

En algunas listas las alianzas no son formales, pues contemplan negociaciones con colectivos no inscritos como partidos políticos. Inclusive, existen alianzas claves para establecer y consolidar compromisos políticos al interior del partido (Bidegain, 2017). Tomemos en consideración el caso de Renovación Popular, partido liderado por Rafael López Aliaga, empresario hotelero y miembro de la organización religiosa conservadora Opus Dei. A la hora de elegir a sus vicepresidentes, el partido de López Aliaga priorizó la elaboración de alianzas con sectores organizados de la sociedad. De este modo, la primera vicepresidenta Neldy Mendoza representaba a los movimientos religiosos detrás de la campaña Con Mis Hijos No Te Metas y el segundo vicepresidente, Jorge Montoya, provenía de las Fuerzas Armadas, particularmente de la Marina de Guerra del Perú. No obstante, cuando surgieron en marzo de 2021 declaraciones realizadas por Mendoza antes de ser candidata abiertamente homofóbicas y discriminatorias hacia las mujeres que decidían no tener hijos (Rojas, 2021), López Aliaga respondió pidiendo la renuncia de la vicepresidenta por sus comentarios. A pesar

de que el marco electoral no permitía la renuncia a una candidatura en plena campaña electoral, la vicepresidenta se allanó a las decisiones de la organización y no participó en otros eventos proselitistas.

Cuando se habla de alianzas al interior de los partidos usualmente se hace referencia a compromisos entre facciones luego de una elección interna para la selección de las candidaturas. No obstante, en solo tres partidos hubo más de una lista en competencia<sup>10</sup>. Lo que sí existe son partidos que designan a militantes en las vicepresidencias como garantía de trabajo conjunto entre el partido y la candidatura recientemente inscrita en él. Este es el caso de Verónica Mendoza, quien eligió en su plancha a Luzmila Ayay por ser una dirigente de Juntos por el Perú, partido con el que había acordado postular; Daniel Salaverry, quien llevó de vicepresidentes a dos congresistas de la bancada de Somos Perú; y Pedro Castillo, postulante invitado por el propio líder de Perú Libre, Vladimir Cerrón, para candidatear junto a Dina Boluarte, militante también invitada a la plancha por Cerrón.

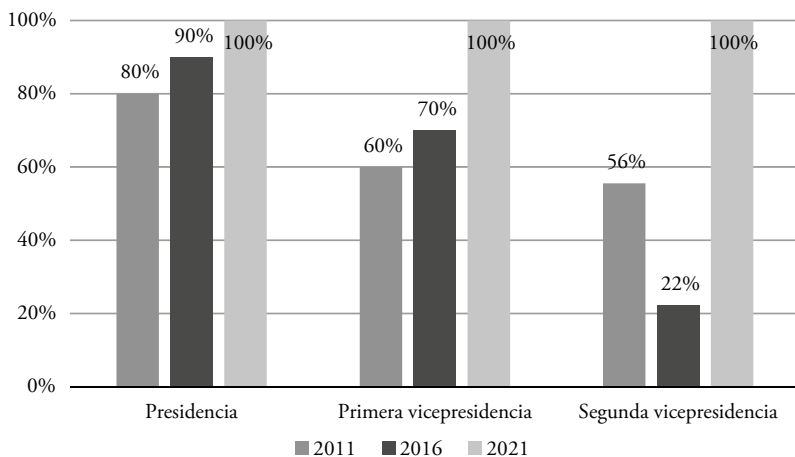
Para 2021 todas las candidaturas presidenciales debían estar afiliadas a las organizaciones políticas con las que postulaban con un mínimo de seis meses de anticipación, gracias a que la ley 31038 estableció como norma transitoria un plazo hasta el 30 de setiembre de 2020 para la conformación de las listas. Esto consolida la tendencia previa, pues el porcentaje de afiliación ha crecido en las últimas tres elecciones presidenciales, particularmente en los puestos de primera y segunda vicepresidencia.

No obstante, durante los días previos al 30 de setiembre hubo varias afiliaciones de última hora, que demuestran las estrategias a corto plazo para armar las listas presidenciales. El gráfico 9 muestra que la mitad (26) de candidaturas dentro de las planchas presidenciales se inscribió durante el mes de setiembre de 2020, seis de las cuales eran fichajes recientes para la Presidencia de la República.

---

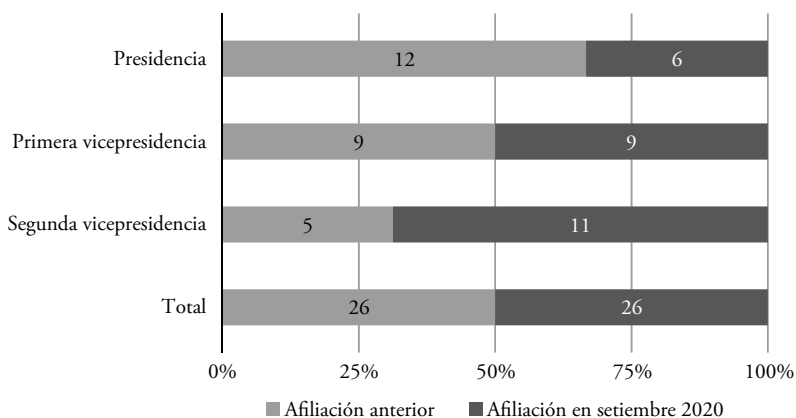
<sup>10</sup> Para mayor análisis sobre las elecciones internas 2020 y la oferta política, revisar el capítulo 4, de Mirella Vásquez.

**Gráfico 8. Porcentaje de afiliación partidaria de las listas presidenciales, 2011-2021**



Fuente: Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones. Elaboración propia.

**Gráfico 9. Fecha de afiliación de las candidaturas en fórmulas presidenciales, 2021**



Fuente: Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones. Elaboración propia.

Las seis candidaturas presidenciales afiliadas poco antes de la elección son Mendoza, Salaverry y Castillo, quienes postularon juntos a militantes y personas ligadas al partido; Hernando de Soto (Avanza País) y George Forsyth (Victoria Nacional), que fueron invitados a postular con libertad de escoger su equipo presidencial, sin considerar la afiliación previa; y Daniel Urresti (Podemos Perú), aunque su militancia termina siendo un sinceramiento pues ya se había desempeñado como vocero de bancada durante su gestión parlamentaria en el periodo 2020-2021.

Finalmente, en otros casos sí se optó por personas de militancia histórica del propio partido político, como ocurrió en las listas de Beingolea (PPC), Acuña (APP), Lescano (Acción Popular) o Santos (Perú Patria Segura). Resalta el caso de Fujimori, quien, imposibilitada incluso de coordinar con algunos miembros de su entorno cercano debido a las restricciones de su juicio en curso, llevó a Luis Galarreta como vicepresidente de suma confianza, y a Patricia Juárez, invitada, pero de afinidad fujimorista. Es en este mecanismo de «confianza interna» donde se va a encontrar la mayoría de las listas presidenciales: ante la fragmentación partidaria y el cambio de reglas de juego, el reclutamiento proviene desde dentro o en los alrededores del partido.

¿A qué se debe el desuso de la lista presidencial para cimentar alianzas electorales formales e informales? Una de las razones tiene que ver con el impacto a corto plazo de la reforma política<sup>11</sup>. La afiliación obligatoria desincentiva la conformación de alianzas informales, pues reduce las posibles alianzas con militantes de partidos inscritos o colectivos dispuestos a inscribirse dentro del partido propio. Otra razón es que la reglamentación de las alianzas electorales complejiza su desarrollo formal ante el peligro de perder la inscripción. Esto no quiere decir que estos cambios sean negativos y que causen aún más fragmentación.

---

<sup>11</sup> Entre otras explicaciones institucionales para comprender la falta de alianzas electorales, Javier Albán ensaya la influencia del mecanismo de Segunda Vuelta Presidencial en el Capítulo 3.

Al contrario, y dejando de lado las dificultades de la emergencia sanitaria, lo evidenciado constituye parte del shock institucional que representan los cambios de reglas electorales y que podrán ir cambiando conforme se reduzca el número de partidos políticos y las estrategias políticas se amolden a la nueva normalidad de las leyes electorales.

Asimismo, no debe pasar desapercibido que no solo las reglas han cambiado, sino también las estrategias políticas al interior del Ejecutivo. Con la inestabilidad imperante del último quinquenio y la posibilidad tangible de que un vicepresidente asuma las funciones gubernamentales, como sucedió con Vizcarra en 2018, las organizaciones políticas y las candidaturas presidenciales han sido más cautas al momento de completar la fórmula, apostando más por militantes propios o personalidades independientes en vez de políticos con capital propio como en otras elecciones.

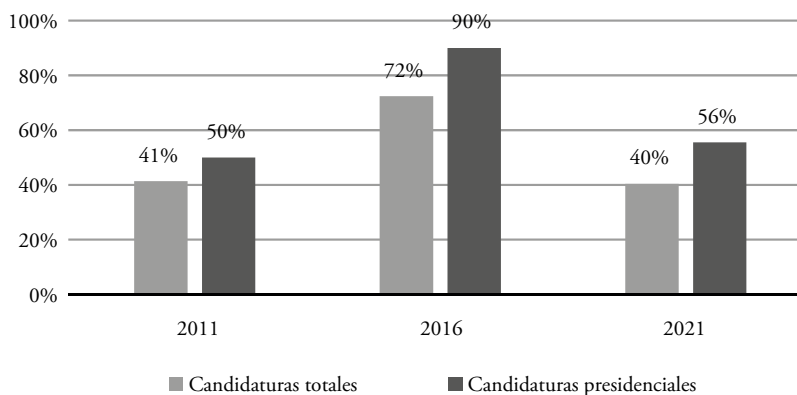
#### **4.3. El poder y la sombra: experiencia y habilidades para la sucesión**

Las vicepresidencias suelen cumplir un rol informal dentro del Ejecutivo más allá de brindar un rol supletorio. En muchos casos ocupan cargos dentro como una cartera ministerial, una embajada o como enlace de coordinación con la bancada oficialista o las fuerzas parlamentarias. En otros casos, su experiencia o sus relaciones con ciertos sectores de la sociedad pueden ser esenciales para sacar adelante una decisión o una política pública. ¿Cuánta experiencia previa poseen para llevar a cabo dichas tareas?

Para responder esta pregunta se categorizó la experiencia en tres tipos: ejecutiva, teniendo en cuenta expresidentes o parte de la administración pública al mando de un ministerio o embajada; legislativa, como exdiputados o diputadas o congresistas; o regional, basada en si la persona ha sido gobernador o gobernador regional o consejero en este nivel de gobierno. Bajo esos criterios se encuentra que 21 de 52 candidaturas tienen algún tipo de experiencia en el gobierno, mientras que en el caso de quienes postulan a la presidencia, la proporción sube a diez de dieciocho postulantes.

Comparando las proporciones con elecciones pasadas, se puede observar que hay una disminución en la postulación de personas con experiencia desde 2016: en 2021 solo el 40% de las planchas tenía experiencia, en comparación al 72% de la campaña pasada. Otra característica es que los cuadros experimentados usualmente se encuentran en las candidaturas presidenciales. Puede que la inestabilidad política de los últimos años haya hecho menos vistosa la posibilidad de postular para personas con este tipo de experiencia.

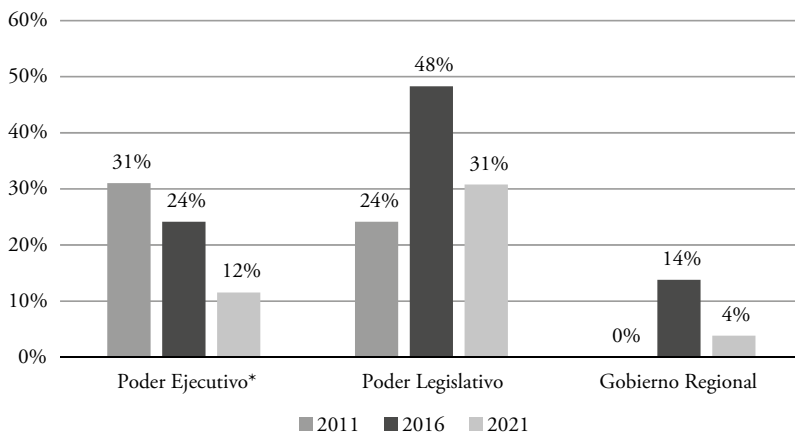
**Gráfico 10. Porcentaje de candidaturas en fórmulas presidenciales con experiencia gubernamental, 2011-2021**



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Elaboración propia.

Al separar el tipo de experiencia que poseen las candidaturas, en 2021 el 31% de postulantes tiene experiencia legislativa, lo cual constituye el mayor porcentaje dentro de las tres categorías. Inclusive, seis postulantes se encontraban en funciones congresales al momento de postular dentro de una plancha presidencial, donde resaltan las postulaciones de José Vega, de Unión por el Perú, y Daniel Urresti, de Podemos Perú, ambos voceros de sus bancadas parlamentarias.

**Gráfico 11. Porcentaje de candidaturas en fórmulas presidenciales con experiencia política según categoría, 2011-2021**



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Elaboración propia.

\*Se considera ejecutivo haber tenido un cargo público como presidente, ministro, embajador o funcionario de alto rango a nivel nacional.

Sin embargo, la selección de candidaturas con experiencia en cargos ejecutivos o en gobiernos regionales ha bajado ostensivamente en las últimas elecciones. Como se observa en el gráfico 11, solo el 12% de candidaturas posee alguna experiencia en el Ejecutivo, resaltando Ollanta Humala del Partido Nacionalista Peruano como expresidente. Apenas dos candidaturas tienen experiencia regional.

Queda claro que el criterio de optar por fórmulas presidenciales con experiencia no ha sido el imperante en esta elección. Lo que sí se ha mantenido es que la mayoría de las listas cuenta con personas que también postulan al Congreso de la República, usualmente como cabezas de lista. Aprovechando la posibilidad que brinda la ley electoral, el 78% de las listas en 2021 llevaba por lo menos una vicepresidencia tentado una curul congresal, lo cual se ha mantenido en la misma proporción que en periodos anteriores.

La experiencia no solo consta de trabajo de representación. Como han señalado Pignataro y Taylor-Johnson (2019), el conocimiento sectorial puede ser un criterio al conformar las listas presidenciales. Un ejemplo de esta elección fue la lista presidencial de Hernando de Soto, el cual propuso a Corinne Flores y a Jaime Salomón como fórmula del partido Avanza País. Flores es una conocida empresaria tacneña que se ha desempeñado como vicepresidenta de la Cámara de Comercio de Tacna, nodo importante de exportación del país; mientras que Salomón ha estado ligado al tema agrario, primero como viceministro de Desarrollo e Infraestructura Agraria y luego como asesor del sector. Este criterio sectorial se solidifica cuando de Soto presenta su «gabinete en la sombra» como estrategia para mostrar su hipotético equipo de gobierno, en donde le asignó las temáticas de comercio y desarrollo agrario a sus vicepresidencias, respectivamente.

Otro ejemplo fue la designación de José de Echave como vicepresidente de la lista de Juntos por el Perú, por su conocimiento de conflictos socioambientales; la convocatoria de la exministra de Educación Flor Pablo para acompañar la plancha de Julio Guzmán del Partido Morado, o la invitación a Jorge Chávez, otrora presidente del Banco Central de Reserva en los años 90, para acompañar a George Forsyth en la campaña electoral. No obstante, este método no es el principal para la selección, pues la mayoría de las vicepresidencias no destacan por su *expertise* sectorial.

## 5. CONCLUSIONES

### 5.1. Las reglas no escritas de las fórmulas presidenciales

El recorrido a través a de selección de candidaturas demuestra que el principal criterio para las vicepresidencias es electoral, en principal medida lo correspondiente a balancear la candidatura presidencial. Así, de las dieciocho listas, todas acogen por lo menos a una mujer, doce equilibran la edad de la presidencia al menos con otra persona de la fórmula,

y once equilibran el domicilio entre residencias en la capital y el resto del país. Si bien no garantizan el éxito electoral, seguir estas reglas informales brinda una noción de representatividad para la fórmula postulante.

Lo que cambia en 2021 es la predisposición para usar las vicepresidencias como fichas de negociación: en comparación con años anteriores, en esta elección no se logró establecer ninguna alianza importante entre partidos políticos, pese al apuro de participar para evitar perder la inscripción. Esto demuestra el cambio de estrategia a raíz de las reformas políticas que limitan las anteriores formas de establecer alianzas y la fragilidad institucional que ha vivido el Ejecutivo en el último quinquenio. Salvo casos informales, en vez de promover la articulación política, el alto número de listas ha optado por una estrategia conservadora para designar las planchas presidenciales.

La siguiente tabla resume las fórmulas presidenciales sobre la base de cuatro categorías. Ampliación de imagen, refiriéndose a quienes eligieron vicepresidencias con la finalidad de balancear a la candidatura presidencial; confianza interna, que puede ser para balancear la candidatura invitada con el peso de la organización política o simplemente para descansar en la elección de militantes propios; y la alianza política. Como se observa, catorce de las dieciocho listas presidenciales evitaron hacer alianzas o llevar a una persona invitada.

El problema está en que la nueva estrategia de potenciar la confianza interna de las candidaturas limita la experiencia política de las candidaturas para el gobierno. Si bien el porcentaje de afiliados que postulan en la fórmula presidencial ha aumentado, su experiencia en cargos políticos o de decisión ha disminuido considerablemente, probando que la selección no prioriza al posible mejor gobernante ni a quienes cuenten con experiencia en determinados sectores, sino a que quien suceda sea del partido de gobierno. Esta debilidad institucional, donde los gobiernos mantienen serios problemas para lograr una minoría parlamentaria que los defienda ante amenazas de vacancia, se contagia también a las planchas presidenciales, donde ha primado la cautela y no la apertura.

Tabla 2. Listas presidenciales por categoría de conformación, 2021

Ampliación de imagen	Confianza interna - presidencia invitada	Confianza interna - presidencia propia	Alianza política
Avanza País (de Soto)	Juntos por el Perú (Mendoza)	Acción Popular (Lescano)	Renovación Popular (López Aliaga)
Partido Morado (Guzmán)	Somos Perú (Salaverry)	Alianza para el Progreso (Acuña)	
Victoria Nacional (Forsyth)	Perú Libre (Castillo)	Democracia Directa (Alcántara)	
	Podemos Perú (Urresti)	Frente Amplio (Arana)	
		Fuerza Popular (Fujimori)	
		Partido Nacionalista Peruano (Humala)	
		PPC (Beingolea)	
		Perú Patria Segura (Santos)	
		Renacimiento Unido Nacional (Gálvez)	
		Unión por el Perú (Vega)	

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Elaboración propia.

Sin embargo, es importante diferenciar la estrategia ideal de campaña con la adaptabilidad de los criterios a circunstancias específicas. El contexto particular de las elecciones de 2021 provocó que las organizaciones jueguen de modo adverso al riesgo, lo cual se ejemplifica en las listas presidenciales. Asimismo, el gran número de partidos en carrera puede estar distorsionando los resultados. Un análisis con elecciones posteriores podrá determinar en qué medida las decisiones en el reclutamiento fueron premeditadas y no coyunturales.

Por ello, es fundamental abrir el debate sobre la idoneidad y la legitimidad de las vicepresidencias como fórmulas de sucesión. Al margen de

proponer soluciones radicales como la eliminación absoluta (Shugart & Carey, 1992) o la legitimación a través de la designación directa del mandatario como en Venezuela (Leiras, 2018), se requiere hacer un balance sobre si elegir dos vicepresidencias sin tareas formales en el gobierno ha sido positivo o negativo para la estabilidad política en nuestro país. Lo que demuestra la evidencia es que se necesita fortalecer a las vicepresidencias como instituciones más allá de «pólizas de seguro», brindando atribuciones claras a su trabajo, con rendición de cuentas y una participación formal dentro de los gobiernos. De este modo se afianzarían los criterios correspondientes a la experiencia en el gobierno y no solamente los criterios ligados a la confianza interna o al plano electoral.

Impera la necesidad de llevar a la palestra mediática a las vicepresidencias también en la cobertura de las campañas electorales. Durante marzo de 2021, solo el 1% de la cobertura mediática a nivel nacional sobre las elecciones estuvo relacionada con las candidaturas vicepresidenciales. Con la posibilidad real de afrontar un gobierno de sucesión ante la fragmentación política actual, se necesita prestar más atención a quiénes llevan consigo las candidaturas presidenciales y promover un voto consciente por un equipo de gobierno, no solamente por la cabeza del mismo.

## **5.2. Pedro y Dina: un balance desde la evidencia**

¿Qué implicancias conlleva la conformación de las listas en el binomio presidencial de Pedro Castillo y Dina Boluarte? Esta fórmula se caracteriza principalmente por su componente regional: Castillo ha realizado su vida profesional, política y familiar en la provincia de Chota (Cajamarca), mientras que Dina Boluarte es natural de Apurímac y fue elegida presidenta del Club Apurímac en Lima. Si se incluye en el análisis la excluida candidatura de Vladimir Cerrón, cuya carrera política es larga en la región de Junín, se puede argumentar que esta ha sido una de las listas más descentralizadas de la historia reciente del país, por lo que negar su impacto y eficacia electoral sería mezquino.

Sin embargo, a pesar de haber postulado anteriormente, ni Castillo ni Boluarte tienen experiencia en cargos públicos. Castillo entró a la fórmula como invitado, cumpliendo con inscribirse en Perú Libre en los últimos días del plazo. Inclusive, Cerrón narra que la invitación fue para acompañarlo en la fórmula presidencial si la casación de su sentencia judicial resultaba positiva. «Y si no fuera así, tu persona tiene que ir a la vanguardia» propuso el líder de Perú Libre a Castillo, que fue lo que ocurrió al inscribir la lista<sup>12</sup>. En esa medida, Cerrón también se ha vuelto un problema recurrente para el análisis político. ¿Cómo comprender el rol del presidente de la organización política cuando usualmente el presidente elegido en nuestro país ha cumplido ese rol al mismo tiempo? Sin duda, de no haber sido excluido ni tener antecedentes penales, el papel de Cerrón sería incluso más determinante y con legitimidad compartida con Castillo al ser parte del gobierno.

En el medio se encuentra Dina Boluarte. Por un lado, su conexión con el partido político es más larga, pero por otro lado la vicepresidenta es cercana a Castillo, por lo que se especula que podría representar un rol mediador entre las fuerzas radicales y los aliados progresistas de Perú Libre (Zambrano, 2021). Dicho rol comenzó a tambalearse ante la decisión del Comité Regional de Disciplina de su partido de expulsarla por «haber promovido el quebrantamiento de la unidad partidaria de la agrupación» en enero de 2022<sup>13</sup>.

¿Decidirán Boluarte y Perú Libre hacer las paces y presionar juntos en caso Castillo enfrente decisiones que lo alejen de su doctrina, o tomará un rol más independiente pensando en el gobierno más que en el partido de gobierno? La literatura hasta este punto ha señalado

---

<sup>12</sup> Vladimir Cerrón: «Yo sugerí la permanencia de Julio Velarde. Hablé con él». *Sudaca*, 14 de agosto de 2021. <https://sudaca.pe/noticia/entrevistas/vladimir-cerron-yo-sugerir-permanencia-julio-velarde/>

<sup>13</sup> Comisión Regional de Disciplina de Perú Libre expulsa a Boluarte del Partido. *Gestión*, 23 de enero de 2022. <https://gestion.pe/peru/politica/comision-regional-de-disciplina-de-peru-libre-expulsa-a-dina-boluarte-del-partido-nndc-noticia/?ref=gesr>

la dificultad que implica ser elegido con vicepresidentes externos (Ugla, 2020). ¿Pasará lo mismo cuando el presidente es el externo al partido? Hasta el cierre de esta edición, la relación de Castillo con Boluarte ha sido la de un presidente incluyente (Serrafero, 2018), mostrando que la vicepresidenta tiene un lugar en el ejecutivo como ministra de Desarrollo e Inclusión Social. A juzgar la alta rotación de ministros en el gobierno de Pedro Castillo, la ministra Boluarte ha logrado mantenerse en su cartera desde el primer gabinete, garantizando una relación cuanto menos cordial con el mandatario. No obstante, las decisiones erráticas del gobierno y quienes lo encabezan mantienen en la incertidumbre el futuro de la relación entre la plancha presidencial, la cual podría ir deteriorándose conforme pasan los días en el gobierno.

Para Serrafero (2018), estudioso de las coaliciones políticas en Argentina, la relación en la fórmula presidencial será de inclusión cuando (1) el presidente haya intervenido directamente en la designación de la vicepresidencia, (2) haya trabajado previamente con ella, (3) pertenezca a su grupo de trabajo y (4) compartan un mínimo de contenidos ideológicos. Teniendo en cuenta el tiempo de afiliación de Castillo, la distancia geográfica y laboral y la forma en que fue convocado para la lista en calidad de invitado, la cooperación no está asegurada. Lo único que podría augurar un trabajo sostenido con la vicepresidenta es la vinculación ideológica, lo cual demuestra que la lógica de selección de candidaturas no está ayudando a la estabilidad presidencial. Sin duda, lo mejor para la gobernabilidad sería un trabajo en equipo sólido, crítico al interior cuando se necesite, pero leal ante los embates de la oposición dentro de una resquebrajada institucionalidad y equilibrio de poderes.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Arcasi, Walter (2020). Elecciones 2021: Perú Libre selló alianza con Democracia Directa, revela Cerrón. *Gestión*, 6 de octubre de 2020. <https://gestion.pe/peru/politica/vladimir-cerron-peru-libre-elecciones-2021-peru-libre-sello-alianza-con-democracia-directa-revela-cerron-noticia/?ref=gesr>
- Ayala, Henry (2017). Las lógicas de las planchas presidenciales. En Fernando Tuesta, ed., *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado* (pp. 91-118). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Ayala, Henry (2021). Perú 2021: claves para diseccionar las elecciones del Bicentenario. *Elecciones*, 20(21), 297-326.
- Baumgartner, Jody (2006). *The American Vice Presidency Reconsidered*. Westport, CT: Praeger.
- Bidegain, Germán (2017). Vicepresidentes en América del Sur: una agenda de investigación. *Colombia Internacional*, enero-marzo 2017, 159-188.
- Castro, Jonathan (2021). El sueño de la izquierda propia. Del minipresidente a los microcandidatos. En 50+1 Grupo de Análisis Político, *Minicandidatos. Última temporada electoral de la serie política peruana* (pp. 213-236). Lima: Debate.
- Congreso de la República (1860). Diario de Debates. Congreso Constituyente 1860. <https://www.congreso.gob.pe/biblioteca/diariodebates/1860-1899/congreso-constituyente-1860>
- Costa, Macarena (2021). El *self-made* chotano te da la mano. El autobombo biográfico como sustento ideológico en Alianza para el Progreso. En 50+1 Grupo de Análisis Político, *Minicandidatos. Última temporada electoral de la serie política peruana* (pp. 39-60). Lima: Debate.
- Court, Whitney & Michael Lynch (2015). How Presidential Running Mates Influence Turnout: The Risks and Rewards of Revving up the Base. *American Politics Review*, 43(5), 897-918.
- Ester, Barbara (2019). El rol de los vicepresidentes en América Latina. <https://www.celag.org/el-rol-de-los-vicepresidentes-en-america-latina/>
- Hiller, Mark & Douglas Kriner (2008). Institutional Change and the Dynamics of Vice Presidential Selection. *Presidential Studies Quarterly*, 38(3), 401-421.

- Jurado Nacional de Elecciones (2013). *80 años de elecciones presidenciales en el Perú (1931-2011)*. Lima: JNE.
- Jurado Nacional de Elecciones (2021). *¿Cuál es el perfil de las candidaturas a las EG2021? Perfil Electoral N° 5*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Leiras, Santiago (2018). Vicepresidentes en América Latina: ¿Qué hacer? Infobae, 3 de abril de 2018. <https://www.infobae.com/opinion/2018/04/03/vicepresidentes-en-america-latina-que-hacer-2/>
- Marsteintredet, Leiv (2019). La vicepresidencia y los problemas de la sucesión presidencial en América Latina. Viejos y nuevos retos para el presidencialismo. *Política y Gobierno* 26(1), 117-137.
- Marsteintredet, Leiv & Fredrik Uggla (2019). Allies and traitors: Vice-presidents in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 51(3), 665-688.
- Mieres, Pablo & Ernesto Pampín (2015). La trayectoria de los vicepresidentes en los regímenes presidencialistas de América. *Revista de Estudios Políticos*, 167, 99-132.
- Pignataro, Adrián & Michelle Taylor-Robinson (2019). Party competition, gender quotas, and enhanced inclusiveness in the selection of vice-presidential candidates. *Politics, Groups and Identities*, 9(4), 1-18.
- Requena, José Carlos (2011). «No eres tú, soy yo». Partidos políticos y planchas presidenciales 1980-2011. En Carlos Meléndez (comp.), *Anticandidatos. Guía analítica para unas elecciones sin partidos* (pp. 241-256). Lima: Mitin.
- Rojas, Alicia (2021). ¿Qué dijo la candidata a vicepresidenta de Rafael López Aliaga sobre las mujeres, los anticonceptivos y la violencia familiar? *El Comercio*, 4 de marzo de 2021. <https://elcomercio.pe/elecciones-2021/rafael-lopez-aliaga-que-dijo-neldy-mendoza-la-candidata-de-renovacion-popular-sobre-las-mujeres-los-anticonceptivos-y-la-violencia-familiar-elecciones-2021-noticia/>
- Serrafero, Mario (1999). *El poder y sus sombras: los vicepresidentes*. Buenos Aires: Belgrano.
- Serrafero, Mario (2018). La Vicepresidencia y las coaliciones políticas: el caso de Argentina. *Revista de Sociología y Política*, 26(65), 15-38.
- Shugart, Matthew & John Carey (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Siavelis, Peter & Scott Morgenstern (2008). Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America: A Framework for Analysis. En Peter Siavelis y Scott Morgenstern, eds., *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America* (pp. 3-37). University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Sigelman, Lee & Paul Wahlbeck (1997). The «Veepstakes»: Strategic Choice in Presidential Running Mate Selection. *The American Political Science Review*, 91(4), 855-864.
- Sribman, Ariel (2019). La vicepresidencia en América Latina. Un mal innecesario. *América Latina Hoy*, 81, 51-75.
- Uggla, Fredrik (2020). The politics of vice-presidential selection in Latin America. *Electoral Studies*, 65, 102-154.
- Velarde, Juan Manuel (2009). «La Vicepresidencia de la República en el Perú». Tesis de maestría. Facultad de Derecho PUCP.
- Vivas, Fernando (2020). APP y PPC, la única alianza se rompió. *El Comercio*, 19 de octubre de 2020. <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/elecciones-2021-app-y-ppc-la-unica-alianza-se-rompio-una-cronica-de-fernando-vivas-carlos-neuhaus-cesar-acuna-alberto-beingolea-noticia/>
- Zambrano, Américo (2021). Guerra avisada. *Hildebrandt en sus Trece*. Edición 549. Año 12. <https://www.hildebrandtensustrece.com/reportaje/articulo/654>

# ELECCIONES CONGRESALES CON PARIDAD Y ALTERNANCIA EN EL PERÚ: LOS DESAFÍOS DE LA REFORMA SOBRE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA ELECTORAL DE LAS MUJERES

Diego Uchuypoma Soria<sup>1</sup>  
Carla Cueva Hidalgo<sup>2</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Las elecciones congresales de 2021 representan una oportunidad para evaluar los avances de las reformas electorales para fortalecer la participación política de las mujeres en el Perú. Este país ha tenido más de dos décadas de aplicación de la «cuota de género» que permitió asegurar un mínimo porcentaje de incorporación de mujeres y hombres en las candidaturas al Congreso. Sin embargo, esta norma fue insuficiente para fortalecer la participación política de las mujeres y por ello tuvo diversas

---

<sup>1</sup> Diego Uchuypoma es politólogo por la PUCP y magíster en Sociología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (Francia). [diego.uchuypoma@pucp.pe](mailto:diego.uchuypoma@pucp.pe)

<sup>2</sup> Carla Cueva es politóloga por la PUCP, magíster en Ciencia Política y Gobierno (PUCP) y magíster en Psicología Política en Queen's University Belfast-Irlanda del Norte. [cueva.carla@pucp.edu.pe](mailto:cueva.carla@pucp.edu.pe)

Este capítulo contó además con la asistencia en investigación de Ximena Andrade.

modificaciones<sup>3</sup> desde su aprobación en 1997.<sup>4</sup> A pesar de estas mejoras, los partidos políticos peruanos siguen teniendo problemas para promover la participación política de las mujeres en sus candidaturas al Congreso a diferencia de otros países de América latina (Freidenberg, 2018; CEPAL, 2016; Hinojosa & Vázquez Correa, 2018).

En 2020 se aprobó la ley 31030, Ley de paridad y alternancia de género, que, si bien tuvo en un inicio la intención de una aplicación progresiva, meses después de su aprobación se acordó la obligación de la alternancia y la paridad en la conformación de listas como requisito para la inscripción de los partidos políticos peruanos, por lo tanto, su aplicación se produjo desde las elecciones congresales de 2021<sup>5</sup>.

Una de las limitaciones que tuvo la ley de cuota de género para fortalecer la participación política de las mujeres fue el acoso y la violencia contra las candidatas y autoridades. Por este motivo, en marzo de 2021 se aprobó la ley 31155, Ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política, que tiene el objetivo de implementar mecanismos de prevención y sanción de este tipo de violencia en el Perú. Si bien la norma sobre la paridad y alternancia de género fue implementada durante las elecciones congresales de 2021, la norma sobre la prevención y sanción del acoso político contra las mujeres todavía no fue aplicada durante estas elecciones.

---

<sup>3</sup> En un primer momento, esta norma planteó 25% como porcentaje mínimo de inclusión de hombres o mujeres en las candidaturas congresales; durante la década de 2000, esta cifra aumentó al 30%, así como también se incluyó a las elecciones subnacionales (locales y regionales) en su aplicación.

<sup>4</sup> En América Latina, a pesar de que el derecho al voto se logró durante mediados del siglo XX, es recién a finales de este siglo que la participación y la representación en cargos de elección popular de las mujeres fue promovida. En este contexto de reformas, la cuota de género se implementó en el sistema electoral peruano a finales de 1990.

<sup>5</sup> En agosto de 2019, se aprobó la ley 30996, que modificó el artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones, en la cual se estableció la aplicación progresiva de la paridad y alternancia. La modificación que se aprobó había previsto que para las elecciones generales del año 2031 se alcanzaría la paridad, y que hasta esa fecha cada proceso electoral a nivel nacional aumentaría el porcentaje de la cuota de género de manera progresiva.

Este capítulo analiza los efectos positivos y negativos de la reforma electoral de 2020 en el marco de las elecciones congresales de 2021. Se plantea como hipótesis inicial que la reforma es insuficiente para promover la participación política de las mujeres, debido a que no abordó otros elementos que pueden ser limitantes para una participación política igualitaria, por ejemplo, el acoso político, que no fue sancionado durante esta elección. En la primera parte, se realiza un análisis estadístico descriptivo de las candidaturas y la elección efectiva de mujeres dentro de los partidos políticos que participaron de las elecciones congresales 2021. En la segunda parte, se analizan casos de acoso político contra las candidatas durante la campaña electoral congresal, teniendo en cuenta que se ha contado con el mayor número de candidatas en una elección de este tipo en la historia electoral peruana.

La aprobación de una reforma electoral para fortalecer la participación política de las mujeres en el Perú se justifica en el hecho de que el escenario peruano aún se encuentra lejos de la igualdad entre hombres y mujeres. Por ejemplo, en Bolivia, antes de las leyes de cuotas de género el porcentaje de mujeres congresistas era menor al 22%, y actualmente, con la paridad exigida en las listas de candidatos, se puede encontrar un 53,1% de mujeres en los parlamentos (Batista, Rodríguez & Martínez, 2020). Este es solo un ejemplo que muestra que el fortalecimiento de la cuota de género hacia la paridad es más eficaz para el ejercicio del derecho de participación política de las mujeres.

La debilidad de la cuota de género en el Perú también se puede evaluar a partir de lo encontrado en otros países de América Latina. Los estudios presentan tres grandes conclusiones. En primer lugar, el diseño institucional tiene impacto en el objetivo de promover la participación política de las mujeres. Por ejemplo, el diseño legal de las medidas, el tipo de sistema electoral o las características de la competencia política influyen en los resultados en cuanto a género. Estas normas deben tomar en cuenta todos los tipos de candidaturas, tener sanciones claras y no permitir excepciones (Caminotti & Freidenberg, 2018).

Segundo, se requieren reformas referidas a los actores con reacciones adversas que buscan evadir las leyes a través de mecanismos de exclusión o de violencia contra las candidatas, para disminuir las posibilidades de que estas sean elegidas (Caminotti & Freidenberg, 2018).

En tercer lugar, es indispensable promover las coaliciones transversales de mujeres que se han movilizado y han fiscalizado el desarrollo de los derechos políticos de las mujeres. Estas coaliciones están compuestas por activistas, funcionarios y autoridades mujeres que son sensibles al problema de la igualdad de género (Caminotti & Freidenberg, 2018).

Un aspecto importante de resaltar en el caso peruano es que las listas cerradas sin normas de ubicación ni paridad no son mejores que las listas abiertas para aumentar la participación de las mujeres en las elecciones (Schmidt, 2020). Esta norma parecería cuestionar la eficacia de la paridad de género; sin embargo, solo hace una acotación respecto a la importancia de que, en casos como Lima, la normativa actual que propone el voto preferencial permitió que algunas mujeres tengan una mejor performance que otras candidatas del interior del país. Por lo tanto, la norma de paridad sin alternancia no necesariamente fortalece la participación política de las mujeres. En ese sentido, la reforma actual que propone de forma simultánea la paridad y la alternancia parece abordar este aspecto, a pesar de que se ha mantenido el voto preferencial.

Más allá de los requisitos legales para la conformación de listas, los partidos políticos tienen un rol central en los procesos de reclutamiento y selección de candidaturas. Sin embargo, estos procesos aún son desventajosos para las mujeres, ya que muchos militantes hombres tienen resistencias a que las ventajas que tienen dentro de los partidos políticos sean desafiadas (Hinojosa & Vázquez, 2018). La estructura y los procesos internos de los partidos desfavorecen a las candidaturas de mujeres. Esta situación podría mejorar si, por ejemplo, se contara con cuotas de género internas, se brindara apoyo económico a las candidatas o se realizaran capacitaciones permanentes a las mujeres (Hinojosa & Vázquez, 2018).

Una de las maneras en que los partidos políticos minimizaron el efecto de las cuotas de género fue colocar a las candidatas en distritos o posiciones donde su posibilidad de ser elegidas era reducida (Hinojosa & Vázquez, 2018). Es por ello que las sanciones por incumplimiento de las normas electorales que promueven la participación política de las mujeres son fundamentales para su efectividad.

Los partidos políticos tienen la labor de dirigir los procesos para reclutar las nuevas élites políticas. Sin embargo, los partidos políticos son, más bien, un espacio en el cual se dan cuellos de botella para el acceso a la política electoral. Los resultados muestran que los partidos políticos han permitido la discriminación contra las mujeres, ya que muchas veces no han sido tomadas en cuenta para cargos de dirigencia partidaria (Llanos & Roza, 2018). La participación de mujeres en las estructuras internas de los partidos continúa siendo desigual, sobre todo en posiciones de liderazgo o en puestos con mayor relevancia dentro de la organización. Los procesos de selección de candidaturas más inclusivos, como los que cuentan con un grupo colegiado o procesos mixtos, son mejores para la igualdad que los procesos en donde solo participan los miembros de las cúpulas partidarias (Llanos & Roza, 2018).

La implementación de la ley de paridad y alternancia en el Perú no es un caso aislado en América Latina, aunque tampoco es masivo. Esta reforma electoral se presenta como un tercer momento de reformas para fortalecer la participación política de las mujeres en el Perú. En un primer momento, en la década de 1990, se propusieron cuotas de género mínimas y, en un segundo momento, entre 2000 y 2020, se incrementaron los porcentajes y se amplió su alcance a cargos de suplencia o gobiernos subnacionales. A pesar de las primeras dos reformas, durante las últimas elecciones parlamentarias (2006, 2011 y 2016) más del 70% de las mujeres candidatas fueron ubicadas en los tercios medios e inferiores y un 41% en los últimos puestos de las listas de candidaturas (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2018, p. 19).

En esta tercera reforma electoral se buscan cambios sustanciales en la participación política de las mujeres. Con la paridad y la alternancia no solo se busca un porcentaje de participación, sino que se plantea la paridad (50%) en las candidaturas. Entre los países que ya aplican dicha normativa se encuentran Costa Rica (2009), Bolivia (2010), Ecuador (2009), México (2014), Nicaragua (2012), Honduras (2017) y Argentina (2017) (Minaya Rodríguez, 2019). Esta normativa recoge los diagnósticos y estudios realizados sobre los resultados que ha tenido la cuota de género en los sistemas políticos latinoamericanos.

Estos estudios recomiendan una cuota fuerte (Freidenberg & Caminotti, 2014), la necesidad de un movimiento de mujeres activo (Llanos & Sample, 2008) y lo urgente de contar con organismos electorales que controlen y exijan el cumplimiento de las normas aprobadas (Sobrado, 2015). Una cuota fuerte implicaría entonces «un porcentaje alto de exigencia (umbral), aplicado a la fórmula completa (candidaturas titulares y suplentes); con mandato de posición explícito y claro, *enforcement* (monitoreo, control y sanciones fuertes por no cumplir la cuota) y ausencia de válvulas de escape que faciliten el no cumplimiento de la ley de cuota» (Freidenberg & Lajas, 2015, p. 2).

Más allá de focalizarse solamente en los diseños institucionales o legales de la participación electoral de las mujeres, es importante considerar otros elementos que funcionan como barreras para que esta se produzca. Algunos de estos elementos pueden ser la dificultad de las mujeres para conseguir financiamiento en sus campañas (Pomares, 2014) o las actitudes machistas de muchos actores sociales y políticos que ven una presencia de mujeres en la política como algo negativo (Freidenberg, 2017). En un extremo, estas ideas se convierten en acciones y es así que se produce la discriminación y violencia. El acoso político contra las mujeres es una muestra del pensamiento machista que aún predomina en los partidos políticos, las campañas electorales y parte de los y las votantes.

Si bien ni la prevención y sanción del acoso político contra las mujeres, ni mucho menos la alternancia y la paridad, serán suficientes para cambiar estas desigualdades en el corto plazo, sí se trata de elementos necesarios para promover la igualdad de género y las políticas estatales que permitan fortalecer la democracia y los derechos de las mujeres; sobre todo, permitirán evidenciar la existencia de conductas machistas y cómo estas dañan al sistema democrático. Hacer evidente la violencia ejercida por actores como los partidos políticos y medios de comunicación, así como los estereotipos de los votantes contra las mujeres en la política puede ayudar a construir nuevas formas de ejercer la política, de una manera más democrática e igualitaria.

Algo que suele suceder con las mujeres que denuncian acoso político es que son puestas en una posición de oposición dentro de los gobiernos, ya que no cuentan con el respaldo de sus colegas ni de sus compañeros de partido (Cantuarias, 2020). Lamentablemente, los actos de acoso político están lejos de ser eventos aislados en la competencia política. De hecho, muchas mujeres son acosadas durante las campañas electorales por compañeros de sus propios partidos u organizaciones políticas.

Frente al acoso político las redes de apoyo son sumamente importantes para facilitar las denuncias y para que las mujeres se sientan escuchadas. El apoyo no solo debe venir del círculo personal de la víctima, sino también de colegas mujeres. Asimismo, es positivo para la denuncia la colaboración de organizaciones sociales que den respaldo legal y político (Cantuarias, 2020).

En 2012, Bolivia fue el primer país en realizar un análisis sistemático del acoso y la violencia política contra las mujeres a partir de la Ley contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres. El aporte de este estudio es fundamental, debido a que Bolivia era el único país en América Latina que contaba con una normativa electoral y permitió visibilizar el alcance de esta problemática frente al ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.

En otros países como Costa Rica, Ecuador, México o Perú se reconoce que este problema se hace visible durante las campañas electorales, por lo que, por ejemplo, en México se aprobó en 2016 el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, en el marco del proceso electoral 2015-2016. En el caso mexicano se planteó que el acoso político contra las mujeres se manifiesta de forma variada y contextual. Por ejemplo, se discutió el crimen organizado como una variable que ponía en mayor riesgo la participación política de las mujeres y se propuso que la exposición de mujeres en zonas con altas tasas de violencia criminal implicaba una forma de violencia política contra ellas (Cueva y otros, 2017).

En el Perú, a pesar de que no existió una normativa específica sobre el acoso político hasta 2021, varios estudios y diagnósticos permitieron debatirlo. Estos se enfocan tanto en el nivel subnacional (Quintanilla, 2012; Cueva y otros, 2017; Transparencia, 2014; Ruiz & Córdova, 2010; Jave & Uchuypoma, 2013; Uchuypoma & Zambrano, 2015) como nacional (JNE, 2016; Villar, 2015). Estos trabajos analizan encuestas realizadas a mujeres candidatas a cargos de consejeras regionales y distritales, y recogen testimonios de mujeres autoridades a nivel nacional, regional y distrital. Los diversos estudios muestran las formas más comunes de acoso político contra candidatas y autoridades, los perfiles de las víctimas y de los agresores, y sus motivaciones. Otro aporte importante es que evidencian las falencias de la normativa electoral, puesto que esta no promovía mecanismos de seguimiento y sanción del acoso político. Frente a ello, las mujeres recurrieron a las organizaciones de la sociedad civil o instituciones estatales para denunciar la violencia. Las organizaciones que promueven los derechos de las mujeres en el Perú o las asociaciones de mujeres autoridades a nivel subnacional canalizaron estas denuncias y dieron soporte para visibilizarlas ante la opinión pública. Lamentablemente, las mujeres candidatas no tuvieron respaldo de sus

organizaciones políticas o de los medios de comunicación, e, incluso, muchas veces estos actores fueron los agresores.

Durante los últimos procesos electorales, las instituciones electorales han impulsado mecanismos alternativos, dada la ausencia de normas, para monitorear y reportar las denuncias de acoso político<sup>6</sup>. De igual manera, algunos gobiernos locales o regionales impulsaron normas para prevenir y sancionar el acoso político contra las mujeres<sup>7</sup>.

La aprobación de la ley de paridad y alternancia, así como de la ley contra el acoso político contra las mujeres en el Perú es un hito importante en la construcción de una competencia política democrática e igualitaria. Sin embargo, al no haberse aplicado aún la segunda ley, es importante hacer un análisis de las deficiencias que ha tenido esta reforma en el proceso electoral de 2021. Además, otras preguntas que quedan por explorar son: ¿Cómo ha funcionado la paridad y la alternancia junto al voto preferencial? ¿Qué fórmulas han utilizado las organizaciones políticas para evitar la aplicación de estas normas? ¿Qué casos de acoso político se han presentado y cómo se han desarrollado en una elección en la que todavía no se implementó la ley contra el acoso político? ¿Cuál ha sido la reacción de actores sociales y políticos frente a estos casos de acoso político contra mujeres?

---

<sup>6</sup> Desde el JNE se ha establecido una ruta de atención para el reporte de casos de acoso político, que permite a las candidatas que sus denuncias sean recibidas y revisadas por los jurados electorales especiales, pero también pueden ser derivados a otras instancias como el Ministerio Público o el Tribunal de Honor del Pacto Ético Electoral. Además, los casos de acoso político también pueden ser denunciados a través de los centros de Emergencia Mujer del MIMP, y los coordinadores de acciones educativas, que pertenecen también al JNE.

<sup>7</sup> Entre los diferentes casos se encuentra la ordenanza regional del Gobierno Regional de La Libertad, la ordenanza de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de la Municipalidad de Pueblo Libre.

## 2. METODOLOGÍA

En primer lugar, este capítulo hace un balance sobre la literatura existente sobre las implicaciones de las normas de paridad y alternancia, sobre el acoso político en algunos países de América Latina, y sobre los debates para su implementación en el caso peruano. En forma de conclusión se identifican las principales hipótesis sobre lo que se esperaba que se produjera en las elecciones congresales de 2021, debido a que fue la primera vez que se ejecutó la norma de paridad y alternancia en las listas de candidatos y candidatas al Congreso de la República de Perú.

En segundo lugar, se sistematizan los datos de las candidaturas y la elección de mujeres al Congreso de la República de Perú en las elecciones generales de 2021. Para esta sistematización y análisis se utilizan datos oficiales brindados por el JNE y la ONPE. Estos datos provienen de sus portales virtuales, así como de informes o reportes sobre la participación electoral de las mujeres en ese proceso electoral. Al concluir este apartado, se realiza un balance para responder algunas de las preguntas planteadas como hipótesis al final de nuestra revisión de literatura.

Finalmente, se analizan casos de acoso político contra candidatas y congresistas elegidas en las elecciones congresales de 2021. Para este fin, se documentó cada caso con información secundaria proveniente de medios periodísticos y redes sociales, donde se hacían públicas las denuncias, así como las formas de acoso que sufrieron las víctimas y las reacciones de actores sociales y políticos durante la campaña electoral de 2021.

## 3. LEY DE ALTERNANCIA Y PARIDAD Y LEY CONTRA EL ACOSO POLÍTICO EN EL SISTEMA ELECTORAL PERUANO

El 25 de julio de 2019 el Congreso aprobó con 106 votos a favor la modificación de la Ley Orgánica de Elecciones, ley 26859, propuesta por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso para

permitir la paridad y alternancia en las listas de candidatos de elección popular. Esta norma planteó, en su tercera disposición transitoria, la aplicación progresiva de las cuotas de género en las elecciones generales, señalando que para las elecciones generales de 2021 el porcentaje mínimo de mujeres u hombres en las listas de candidatos debía ser no menor al 40%, para las de 2026 de 45% y para 2031 de 50% (Minaya Rodríguez, 2019). Esta reforma se publicó como la ley 30996, el 5 de agosto de 2019.

La ley 30996 recogió la recomendación de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política de 2019<sup>8</sup>, que planteó no solo la incorporación de la paridad y alternancia en las listas de candidaturas sino también la eliminación del voto preferencial. El expresidente Martín Vizcarra envió esta propuesta de reforma, junto a otras, para su debate y aprobación en el Congreso de la República.

La propuesta también fue apoyada por el movimiento «Somos la Mitad, Queremos Paridad sin Acoso», conformado por las ONG Flora Tristán, Calandria y Manuela Ramos. Este movimiento realizó acciones de incidencia política, presentó diagnósticos y testimonios sobre la debilidad de la cuota de género en el sistema electoral y las distintas formas de violencia que sufren las mujeres en la contienda política. También se contó con el respaldo político de algunas congresistas como Marisa Glave, Indira Huilca, Tania Pariona, entre otras. Además, el Jurado Nacional de Elecciones apoyó la reforma, brindando datos estadísticos sobre la participación de mujeres en las elecciones. Otras instituciones como la ONPE y el RENIEC realizaron actividades informativas y de sensibilización sobre la participación política de las mujeres.

La ley 30996 fue modificada en julio de 2020 por la ley 31030, aprobada por el pleno virtual del Congreso en junio de 2020 con 111 votos a favor, que también modifica los artículos 104 y 116 de la Ley Orgánica

---

<sup>8</sup> Ver sobre las leyes de reforma con incidencia en el proceso electoral en el artículo de Campos de este libro.

de Elecciones. Sobre este último artículo se propone la alternancia y paridad desde las elecciones generales de 2021. Esta norma incluye las candidaturas a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, al Congreso de la República y al Parlamento Andino, así como a los gobiernos regionales y locales. Por lo tanto, desde las elecciones generales de 2021, toda organización política, independiente o en alianza, debe inscribir en una sola y misma fórmula sus candidatos, y deben incluir 50% de hombres o mujeres de manera alternada. De igual manera, esta norma aplica a las elecciones internas<sup>9</sup>. Finalmente, los candidatos o las candidatas que no puedan integrar las listas deben ser reemplazados por un candidato o una candidata del mismo sexo.

Entonces, si bien la ley de paridad y alternancia marcó la pauta para las recientes elecciones a nivel nacional, en marzo 2021 se aprobó la ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres (ley 31155) en la vida política<sup>10</sup>, una norma necesaria y complementaria para garantizar la igualdad de condiciones en la competencia política. Asimismo, el ámbito de aplicación comprende candidatas y autoridades elegidas, pero también funcionarias públicas, autoridades de las diferentes comunidades locales y militantes de organizaciones políticas.

Dicho esto, cabe resaltar que el camino para lograr la aprobación de la norma ha estado plagado de avances y retrocesos. En específico, el proyecto de ley que finalmente fue aprobado tuvo varias versiones previas, que se presentaron en 2015 y 2019, en las cuales diversas instituciones del Estado abogaron por su aprobación. El Plan Nacional contra Violencia de Género 2016-2021 incluyó al acoso político como una de las modalidades de violencia de género. La aprobación de esta

---

<sup>9</sup> Ver sobre la aplicación de la paridad y la alternancia en las elecciones internas en el artículo de Vásquez Oruna de este libro.

<sup>10</sup> Congreso de la República (2021). *Pleno aprueba ley contra el acoso político a la mujer*. Disponible en: <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/pleno-aprueba-ley-contra-el-acoso-politico-a-la-mujer/>

normativa cambia las reglas de la competencia política y esto se verá mejor reflejado en las elecciones regionales y municipales de 2022.

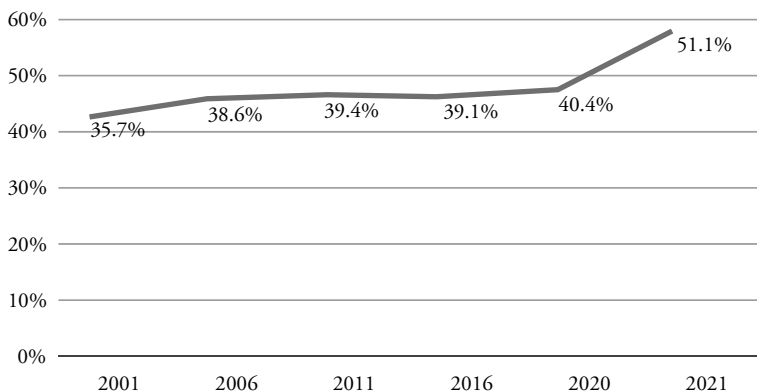
#### **4. LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LAS ELECCIONES CONGRESALES 2021**

Para las elecciones generales 2021, el padrón electoral aprobado por el JNE el 5 de setiembre de 2020 (resolución 0303-2020-JNE) muestra que la población total de personas aptas para votar en estas elecciones fue de 25 287 954 electores, incluyendo a las y los peruanos residentes en el extranjero. Dentro de esta población, el 50,4% son mujeres y el 49,6% hombres; es decir, hay más mujeres que hombres habilitados para votar. A pesar de confirmar que la población electoral de mujeres sigue siendo mayor (aunque por muy poco) frente a la de los hombres, estas siguen siendo subrepresentadas en las candidaturas y la elección de mujeres como congresistas.

El porcentaje de candidaturas de mujeres no tuvo grandes variaciones en los procesos electorales recientes, sobre todo entre 2006 y 2020 (gráfico 1). Sin embargo, considerando que en las presentes elecciones congresales se aplicó la ley de paridad y alternancia, el porcentaje de candidaturas de mujeres aumentó en alrededor de 11% y este aumento responde, en principio, al cumplimiento del requisito de la paridad y alternancia para la inscripción de las listas de candidaturas por los partidos políticos.

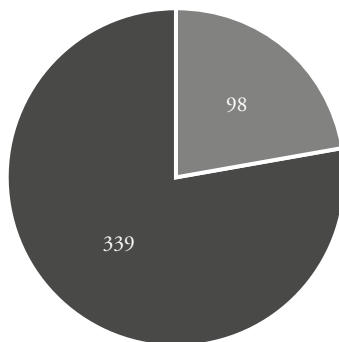
En cuanto a las candidaturas inscritas, si bien el número de candidaturas de mujeres aumentó considerablemente, la posición de las mujeres en estas aún no se encuentra en una situación similar a la de hombres (gráfico 2). Por ejemplo, en el caso del número de cabezas de lista, solo 98 mujeres encabezan listas de los veinte partidos políticos que se encontraban en contienda. Es decir, el 22% de las cabezas de lista fueron ocupadas por mujeres, en comparación con el 78% (339 listas) encabezadas por hombres.

**Gráfico 1. Porcentaje de mujeres en candidaturas congresales inscritas 2001-2021**



Fuente: Ayala, Brou y Ponte (2020) y Línea de Investigación-DNEF/JNE (2021).  
Elaboración propia.

**Gráfico 2. Número de cabezas de lista según sexo 2021**



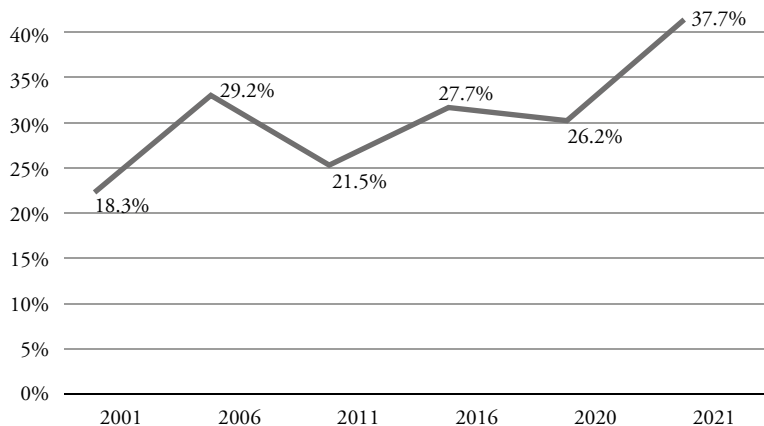
■ Listas encabezadas por mujeres    ■ Listas encabezadas por hombres

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

Se encuentra, también, que el progreso de la elección efectiva de mujeres como congresistas difiere del porcentaje obtenido en las candidaturas. Esto sucede también porque la aplicación de cuotas de género ha funcionado muchas veces como un «techo» o umbral de representación, y no necesariamente como un incentivo real por parte de los partidos políticos para la participación de mujeres en la competencia electoral.

La elección de mujeres congresistas ha estado por debajo del porcentaje de mujeres candidatas, y antes de la aplicación de la ley de paridad de alternancia no se superó en ninguno de los procesos electorales, desde 2001 hasta 2020, el 30% de mujeres electas (gráfico 3). En las elecciones congresales de 2021, 49 mujeres fueron elegidas como congresistas para el periodo 2021-2026, representando el 37,7% del total de congresistas, lo que significa un aumento de 11,5% desde el anterior proceso electoral de 2020.

**Gráfico 3. Porcentaje de mujeres congresistas electas 2001-2021**

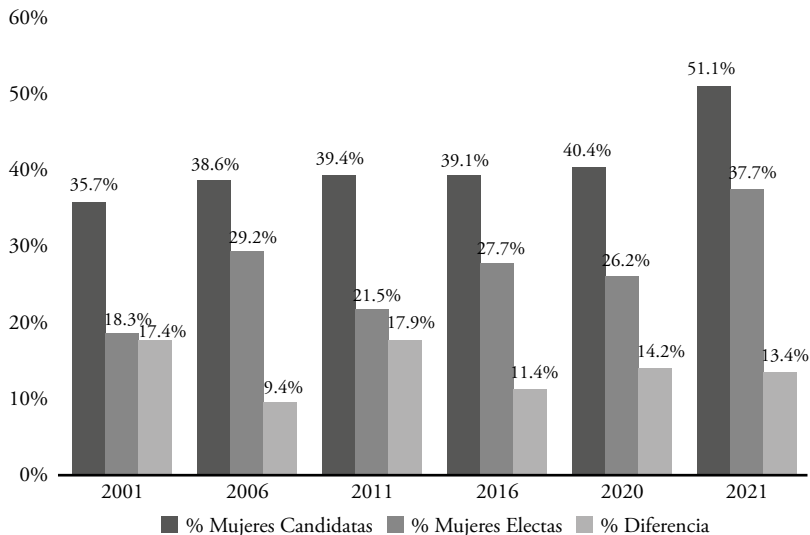


Fuente: Infogob (2016) y Línea de Investigación-DNEF/JNE (2021). Elaboración propia.

Sin embargo, la diferencia entre el porcentaje de candidaturas y las mujeres electas como congresistas no difiere en gran medida de lo obtenido en los últimos procesos electorales (gráfico 4), aunque sí se puede determinar que el número de mujeres que participan en procesos electorales ha aumentado, lo cual puede aumentar el número de mujeres electas.

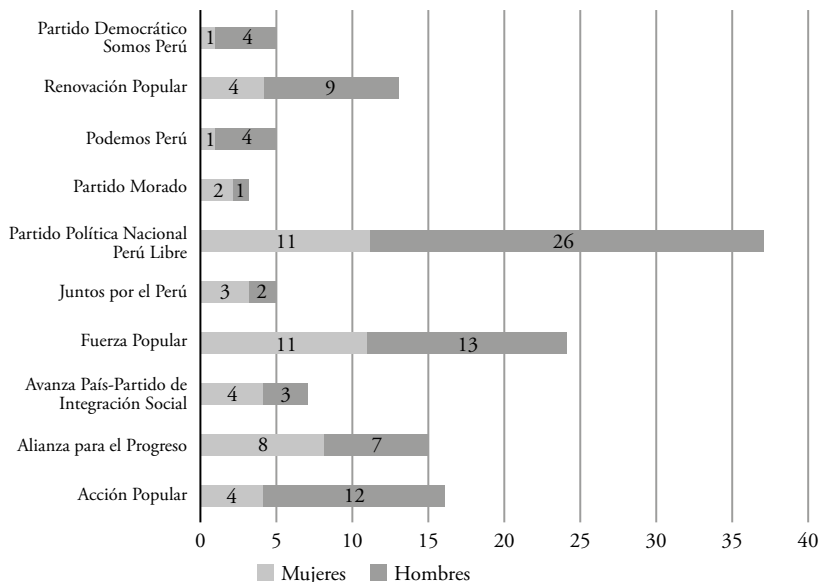
Considerando que, según los resultados de la elección congresal de 2021, las mujeres representan cuatro de cada diez congresistas, es necesario analizar el perfil de las candidatas electas. Primero, se encuentra que los dos partidos políticos con mayor número de congresistas son Perú Libre y Fuerza Popular, con 37 y 24 congresistas respectivamente, y a su vez son los partidos políticos que cuentan con mayor número de candidatas electas, once mujeres en cada partido (gráfico 5).

**Gráfico 4. Diferencia entre mujeres candidatas y mujeres electas 2001-2021**



Fuente: Infogob (2016), Ayala, Brou y Ponte (2021) y Línea de Investigación-DNEF/JNE (2021). Elaboración propia.

**Gráfico 5. Número de congresistas según partido político y sexo para el periodo 2021-2026**



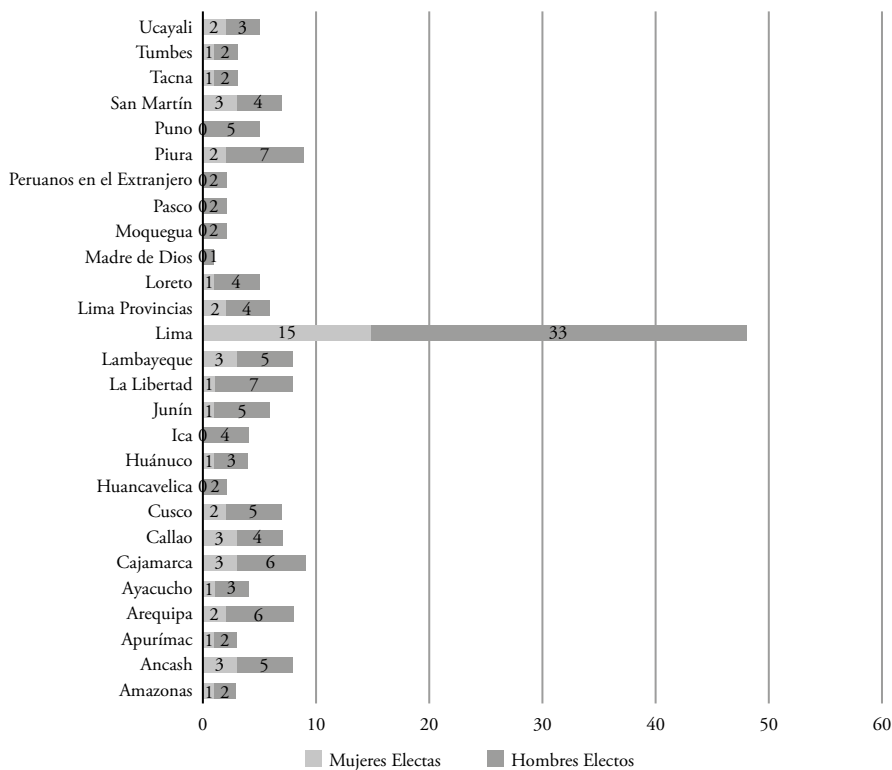
Fuente: El Comercio (2021). Elaboración propia.

Segundo, veinte de las veintisiete circunscripciones electorales contarán con mujeres representantes. Las siete circunscripciones que no contarán con mujeres representantes son Huancavelica, Ica, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Puno y peruanos residentes en el extranjero (gráfico 6).

Tercero, se identificó que tres de los cinco congresistas más jóvenes son mujeres (DNEF, 2021). De las tres mujeres jóvenes electas, dos son de Fuerza Popular y una de Avanza País. Además, el 51% de las mujeres electas cuentan con estudios superiores y el 35% con estudios de posgrado. Finalmente, el 69% de las congresistas electas ha postulado previamente a cargos de representación, porcentaje superior al 59% de los hombres (DNEF, 2021). Estos datos parecerían confirmar

la tendencia encontrada en la elección congresal de 2016, en la que las mujeres, a pesar de contar con altos niveles de estudios y experiencia previa, acceden de manera limitada a las candidaturas y de igual manera son menos elegidas frente a sus pares hombres (Freidenberg & Uchuypona, 2017, p. 149).

**Gráfico 6. Número de congresistas según región para el periodo 2021-2026**



Fuente: El Comercio (2021). Elaboración propia.

Sin embargo, al hacer referencia a la experiencia en cargos de elección popular según la revisión de hojas de vida de las candidatas a través de la página de Voto Informado (2021), solo nueve de las 49 congresistas electas han ocupado previamente cargos de elección popular. Dicho esto, siete de ellas ocuparon principalmente cargos en el nivel local y regional, mientras que dos ocuparon el cargo de congresista previamente. Ambas son representantes de Fuerza Popular.

Finalmente, un dato importante que cabe resaltar al revisar las listas de candidaturas es que cuarenta (82%) de las 49 congresistas electas ocupó la posición 1 o 2 de las listas de candidaturas de sus partidos políticos. Es decir que, si bien se aplicó la ley de paridad y alternancia en esta elección, la posición de las listas sigue siendo una variable relevante para la elección efectiva de las mujeres en cargos de representación, así como el uso del voto preferencial.

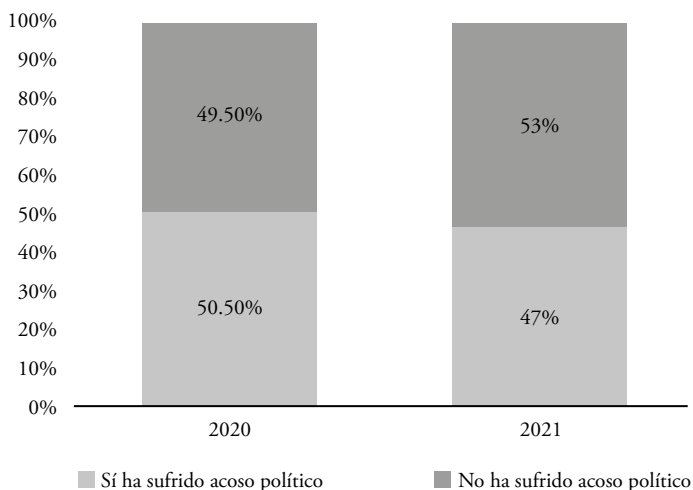
De los nueve casos restantes, seis de ellos ocuparon la posición de 3 o 4 de sus listas respetando la alternancia establecida, mientras que los otros tres casos ocuparon otras posiciones y todos ellos pertenecen a la circunscripción de Lima Metropolitana, donde compiten por el mayor número de curules. Al revisar la contabilización de votos de ONPE (2021), se identificó que seis de las congresistas electas obtuvieron la mayor votación en sus circunscripciones electorales gracias al voto preferencial. Esto sucedió en las regiones de Áncash, Huánuco, Lambayeque, Piura, San Martín y Tacna, donde estas mujeres obtuvieron la más alta votación, y cinco de ellas tuvieron la posición 1 o 2 en sus listas. Los votos obtenidos por estas candidaturas oscilaron entre 8000 y 19 000, pero corresponden también al tamaño de la circunscripción electoral. Además, como dato puntual, la mujer con la más alta votación fue Susel Paredes del Partido Morado, con 76 785 votos en Lima Metropolitana.

## 5. EL ACOSO POLÍTICO CONTRA LAS CANDIDATAS AL CONGRESO PERUANO EN LAS ELECCIONES GENERALES 2021

Uno de los factores que limita la participación política de las mujeres es el acoso político. Los estudios reseñados anteriormente muestran que este fenómeno se desarrolla tanto durante la campaña electoral como durante el ejercicio de un cargo de representación política.

Durante las elecciones al congreso de 2020 y de 2021, el JNE realizó una encuesta a candidatas y candidatos congresales en la que una de las preguntas fue si sufrieron acoso político durante la campaña electoral. El resultado muestra que aproximadamente una de cada dos mujeres candidatas expresó haber sufrido este tipo de situaciones (gráfico 7).

**Gráfico 7. Acoso político hacia candidatas mujeres en las elecciones congresales 2020 y 2021**



Fuente: Ayala, Brou y Ponte (2021) y Línea de Investigación-DNEF (2021). Elaboración propia.

Aún más resaltante es que si bien en este caso se tiene una medición que compara las últimas dos elecciones congresales (2020 y 2021), no se

produjeron grandes cambios en la situación que enfrentan las mujeres. A pesar de que se incrementó la participación de mujeres candidatas en la campaña electoral, el porcentaje de acoso contra ellas no se incrementó. Si bien algunos estudios mencionan que junto a la implementación de normas que incrementan la participación política de mujeres se ha producido una exacerbación de prácticas patriarcales que intentan recuperar el *status quo* (Archenti & Albaine, 2013), en el caso peruano esto no se ha evidenciado hasta el momento. Se debe considerar, además, que muchas veces el acoso político no es denunciado debido al temor a represalias o falta de apoyo para hacer las denuncias públicas. La cifra oculta en la violencia contra mujeres en la política es un hecho.

A pesar de que el porcentaje de candidatas que mencionaron ser acosadas no se incrementó, aún sigue siendo muy elevado (casi la mitad de las candidatas). De tal manera, la ley que previene y sanciona el acoso político contra las mujeres en la vida política que fue promulgada 2021 puede servir como una herramienta valiosa para nivelar el campo de juego político en las próximas elecciones. A continuación, reseñamos algunos casos de acoso político contra candidatas que se produjeron en la elección congresal de 2021.

Un primer caso que se produjo durante la campaña electoral fue el sufrido por la candidata Gahela Cari. El día 28 de enero, un candidato del partido Renovación Popular realizó publicaciones en sus redes sociales en las que se refirió a esta por su nombre legal, desconociendo su identidad de género femenina. En dichas publicaciones, se incluyó la ficha de su candidatura, tomada de la Plataforma Electoral del Jurado Nacional de Elecciones, donde se muestran los datos personales, con la finalidad de justificar su actuación discriminatoria.

Antes de efectuar estas publicaciones, el candidato y la candidata participaron de un debate virtual en el que el candidato se refirió a la candidata por su nombre social (Gahela) pero con pronombres masculinos. Esto podría ser una evidencia de que no desconocía el nombre social de la candidata previo a sus publicaciones en redes sociales.

La candidata envió una carta al JNE en diciembre de 2019, antes de las elecciones congresales de 2020, en la que señaló la necesidad de que se implementen los protocolos y medidas necesarios para que las personas trans puedan ejercer su derecho a la participación política sin discriminaciones. El JNE respondió, mediante oficio 066682-2019-SG/JNE, que los datos utilizados en su ficha de candidatura eran consignados por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) e indicó que no existía un impedimento para que las personas trans hicieran campaña consignando sus nombres sociales<sup>11</sup>. Como lo ha señalado la organización «Más Igualdad Perú», el acoso político producido contra esta candidata en 2021 deja en evidencia que la respuesta del JNE ha sido insuficiente para evitar esta violencia.

Cabe señalar que el Tribunal de Honor del Pacto Ético Electoral 2021 se pronunció en su Exhortación N°1 para expresar su «profunda preocupación por el quebrantamiento del principio de igualdad y no discriminación que irradia y protege a todos los ciudadanos»<sup>12</sup>. Este Tribunal también exhortó a «respetar la identidad de género de todas las personas participantes del proceso electoral y a abstenerse de realizar cualquier agresión o acto violencia, llevando a cabo una campaña electoral responsable y respetuosa del principio de igualdad y no discriminación». A pesar de ello, al no existir un mecanismo que sancione estos actos durante la campaña electoral, no se procedió a sancionar al candidato.

La candidata también denunció en sus redes sociales que durante una entrevista en el canal del Estado fue presentada por sus apellidos, a diferencia de otros y otras candidatas, cuyos nombres fueron incluidos.

---

<sup>11</sup> Más Igualdad (2021). *Organizaciones LGTBI+ se pronuncian ante el JNE por el caso de transfobia*. Disponible en: <https://www.masigualdad.pe/post/organizaciones-lgbti-se-pronuncian-ante-jne-por-caso-de-transfobia>

<sup>12</sup> Jurado Nacional de Elecciones (2021). *Tribunal de honor exhorta a partidos a respetar identidad de género en EG 2021*. Disponible en: <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Nota/8562>

La candidata mencionó en su cuenta de Twitter que antes de la entrevista se había acordado con la productora de dicho programa de televisión que se incluiría su nombre<sup>13</sup>.

El moderador de dicho programa de televisión publicó un artículo en la revista *Caretas*, en donde mencionó que la candidata se equivocó al denunciar este hecho como discriminación, debido a que la producción de su programa utilizó los apellidos de la candidata de acuerdo con lo que se muestra en su documento nacional de identidad. Si bien esto es cierto, también se debe mencionar que hubo un acuerdo de palabra entre la candidata y la productora que no se respetó, a pesar de que durante el debate el moderador sí utilizó su nombre social.

Estos actos producidos contra la candidata Gahela Cari no es algo nuevo para ella y menos para las personas transgénero en Perú. Por ejemplo, en 2019, el Informe Anual del Observatorio de Derechos Humanos LGBT elaborado por la Universidad Peruana Cayetano Heredia reportó 170 incidentes de violaciones de los derechos de personas de la comunidad LGBT. Del total de casos, 73 fueron agresiones a mujeres trans<sup>14</sup>. Peor aún, se encuentra que «organismos del gobierno, incluida la policía, suelen ser los principales violadores de derechos relacionados con la orientación sexual y la identidad de género»<sup>15</sup>. Por ello, el acoso político contra las mujeres y las personas LGBTI debe ser sancionado por las autoridades peruanas.

---

<sup>13</sup> Caretas (2021). *Elecciones 2021: Gahela y el debate de la identidad*. Disponible en: <https://caretas.pe/politica/elecciones-2021-gahela-y-el-debate-de-la-identidad/>

<sup>14</sup> CISS/UPCH (2020). *Informe Anual del Observatorio de Derechos LGBT 2019*. Disponible en: <http://cvcdiversidadsexual.org/publicaciones/informe-anual-del-observatorio-de-derechos-lgbt-2019/>

<sup>15</sup> Chicago Tribune (2021). *Candidata combate discriminación de comunidad trans en Perú*. Disponible en: <https://www.chicagotribune.com/espanol/sns-es-candidata-combate-discriminacion-de-comunidad-trans-en-peru-20210407-zkmdnavxpjefhpins3at3ask7q-story.html>

Un segundo caso fue el de la candidata Nareska Culqui Martínez. En enero de 2021, la candidata mencionó que durante toda la campaña electoral fue víctima de comentarios acerca de su forma de vestirse o su apariencia física<sup>16</sup>. El acoso político contra esta candidata tuvo la intención de desprestigiarla ante el electorado, de una forma en la que se reproducen los estereotipos de género y la violencia contra las mujeres.

La candidata también mencionó que las consecuencias de ser víctima de acoso político para una mujer es que otras mujeres no quieran involucrarse en la política por miedo a ser víctimas de difamaciones. Finalmente, agregó que es necesaria la implementación de mecanismos que sancionen esta violencia en el sistema electoral peruano<sup>17</sup>.

El acoso político contra esta candidata se produce en un contexto de pandemia en el que la violencia de género se incrementó en el Perú. Solo hasta abril de 2021, la Defensoría del Pueblo mencionó que se contabilizaron 47 feminicidios y 52 tentativas de feminicidio<sup>18</sup>. Además, ya durante 2020 se habían registrado 503 410 denuncias por violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, un promedio de 50 341 denuncias mensuales o 1651 diarias, por agresiones, lesiones graves o violaciones<sup>19</sup>. El acoso político contra la candidata no solo

---

<sup>16</sup> Cuenta oficial en Twitter de Narescka Culqui. Disponible en: <https://twitter.com/NaresckaCulqui/status/1353853746908954624/photo/1>

<sup>17</sup> Perú21 (2021). *El costo de hacer política para una mujer, por Narescka Culqui*. Disponible en: <https://peru21.pe/opinion/el-costode-hacer-politica-para-una-mujer-narescka-culqui-martinez-noticia/>

<sup>18</sup> Defensoría del Pueblo (2021). *Defensoría del Pueblo: urge una actuación efectiva del sistema de justicia frente a aumento de casos de feminicidio*. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-urge-una-actuacion-efectiva-del-sistema-de-justicia-frente-a-aumento-de-casos-de-feminicidio/>

<sup>19</sup> Ministerio Público-Fiscalía de la Nación (2021). *Las denuncias por violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar superaron las 500 mil durante el año 2020*. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/mpfn/noticias/345503-las-denuncias-por-violencia-contralasmujeres-y-los-integrantes-del-grupo-familiar-superaron-las-500-mil-durante>

puede ser analizado en un contexto particular, sino en uno en el que la violencia contra las mujeres se produce de forma cotidiana.

La violencia contra las mujeres en la política ha sido entendida como una forma de castigo hacia ellas por el atrevimiento de participar en el espacio público (Herrera & Arias García, 2010). La campaña electoral es un espacio de competencia política, donde la violencia no debe ser aceptada. Por ello se requieren sanciones fuertes, que tengan un mensaje de defensa de la igualdad de género en la sociedad.

El acoso sufrido por la candidata se realizó a través de las redes sociales, donde se hace difícil identificar a los agresores. Por ello es este espacio uno de los terrenos privilegiados para atacar a las víctimas. Otros estudios sobre acoso político contra mujeres en la región también confirman el incremento de estas prácticas de ciberacoso contra candidatas. Se menciona que esto tendría relación con el mayor uso de estas plataformas virtuales, donde incluso algunas veces se dirimen algunas elecciones (Albaine, 2018).

Ambos casos reseñados en este capítulo muestran que algunos elementos del patrón de casos analizados en otros estudios sobre acoso político contra las mujeres se han repetido. Por un lado, que el acoso político se ha profundizado (o se ha hecho más visible) con el uso de medios de comunicación como son las redes sociales. Este terreno se convierte en un espacio peligroso, en la medida en que se pueden propagar informaciones falsas para desinformar a los electores. En el caso del acoso político, la información incluye la reproducción de estereotipos de género y busca limitar el libre ejercicio del derecho de participación política de las mujeres. Los mecanismos de sanción de acoso político que se implementarán a partir de los siguientes procesos electorales deben, entonces, considerar la supervisión y prevención del ciberacoso, así como eliminar la reproducción de estereotipos de género por parte de medios de comunicación, especialmente durante las campañas electorales.

Por otro lado, los casos reseñados también han confirmado la importancia de las redes de apoyo para la denuncia de las víctimas de acoso político. Ante la ausencia de los mecanismos sancionadores y las reacciones mínimas de algunas instituciones estatales, son las organizaciones feministas o de mujeres las que permiten visibilizar estas violencias y alertar de sus consecuencias para la igualdad de género. En este sentido, nuevamente consideramos la urgencia de implementar mecanismos de prevención y sanción con el fin de eliminar las barreras para la participación política de las mujeres.

## 6. CONCLUSIONES

A partir del análisis estadístico y la revisión de casos sobre acoso político denunciados durante la elección congresal 2021 se pueden plantear algunas conclusiones respecto a las debilidades de la reforma electoral producida en 2020 y que el gobierno de Pedro Castillo Terrones podría mantener o cambiar.

En primer lugar, se ha encontrado que, si bien ley de paridad y alternancia permitió incrementar las candidaturas de mujeres y, de esta forma, su elección efectiva, no se ha encontrado un crecimiento tan elevado como se hubiera esperado en la proporción entre candidaturas y elección efectiva, ya que la diferencia entre candidaturas y elegidas se mantuvo similar a los anteriores procesos electorales congresales (2016 y 2020).

Una explicación a este fenómeno podría encontrarse en la posición de las candidaturas de mujeres en las listas al congreso. Las estadísticas demuestran que las mujeres siguen ocupando de manera minoritaria las cabezas de lista y, por lo tanto, son los hombres los que tienen mayores posibilidades de ser elegidos. Como consecuencia, por ejemplo, el resultado electoral de 2021 muestra que siete circunscripciones regionales (de 27 en total) no contarán con representantes mujeres en el actual periodo congresal. Se podría decir que una «válvula de escape»

que han tenido las organizaciones políticas frente a la ley de alternancia y paridad ha sido colocar a las mujeres en la segunda posición de manera mayoritaria en sus listas al congreso.

En segundo lugar, es interesante analizar el funcionamiento de la ley de paridad y alternancia junto al voto preferencial, de manera particular en el caso de Lima. La literatura respecto a la performance electoral de mujeres en Lima menciona que el voto preferencial aparece como una forma de equilibrar las elecciones efectivas para las mujeres; en las elecciones de 2021 se encuentra que Lima se mantiene como la circunscripción con mayor número de mujeres elegidas (15) a pesar de que los hombres siguen siendo mayoría elegida en esta circunscripción (18). El voto preferencial sigue funcionando como un recurso importante para que las mujeres puedan competir en esta circunscripción y tener mayores oportunidades de ser elegidas, más allá de su posición en segundos puestos de sus listas. Sin embargo, se debe seguir analizando la interacción de estos dos elementos (voto preferencial, alternancia y paridad) y su efecto en la participación política electoral de las mujeres.

Finalmente, se ha confirmado que la reforma electoral requiere la implementación de la reciente ley contra el acoso político contra las mujeres en el Perú. Tal vez actualmente uno de los factores predominantes sea la violencia de género, que se expresa en la política mediante el acoso a candidatas y autoridades mujeres. Los casos denunciados públicamente durante la campaña electoral de 2021 demuestran que los patrones se mantienen respecto a los diagnósticos realizados no solo en Perú, sino en toda América Latina. Los medios de comunicación y las redes sociales son espacios privilegiados para ejercer estas violencias. Además, se requiere fortalecer los mecanismos de denuncia y de sanción para así enviar un mensaje claro a la sociedad acerca de la igualdad de género y la democracia. De esta forma, ya pasado el Bicentenario del Perú, se podrá seguir construyendo una democracia real sin discriminación por cuestiones de género.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albaine, Laura (2018). Estrategias legales contra la violencia política de género. Las oportunidades de acción. La ventana. *Revista de estudios de género*, 6(48), 264-293
- Asociación Civil Transparencia (2014). *Primer reporte de acoso político hacia las mujeres*. Lima: Asociación Civil Transparencia.
- Archenti, N. & Laura Albaine (2013). Los desafíos de la paridad de género. Tensión normativa y violencia política en Bolivia y Ecuador. *Punto Género*, 3, 195-219.
- Ayala, Henry; Penélope Brou & Manuel Ponte (2021). *Una elección extraordinaria. Análisis de las elecciones congresales de 2020*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Barrera, D. M. (2020). Paridad de género en cargos de elección popular: Jalisco, elecciones 2015 y 2018. *Géneros*, 27(28), 117-138.
- Batista, Y. P.; C.G. Rodríguez & N.J.R. Martínez (2020). ¿Igualdad en los parlamentos latinoamericanos? Entre las exigencias y los equilibrios. En Ángela Figuerelo y María del Pozo, dirs.; Pablo Ramos H., coord., *(Des) igualdad y violencia de género: el nudo gordiano de la sociedad globalizada* (pp. 323-332). Madrid: Aranzadi Thomson Reuters.
- Caminotti, Mariana & Flavia Freidenberg (2018). Reformas electorales inclusivas en América Latina y retos para la igualdad real de las mujeres en la política. En F. Freidenberg, M. Caminotti, T. Došek, y B. Muñoz-Pogossian, eds., *Mujeres en la Política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. CDMX: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Cantuarias, Pamela (2020). ¿Todos por igual? Un análisis de las repercusiones del acoso político en el ejercicio de funciones de regidoras en municipios locales en Puno y Lima (2015–2018), Perú. *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 8, 65-86.
- CEPAL (2016). *Informe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2018). *Hacia la democracia del bicentenario*. Lima: Fundación Konrad Adenauer.

- Cueva Hidalgo, Carla; Rubí Rivas Cossio & Enith Pinedo Bravo (2017). El acoso político hacia las candidatas en el proceso electoral regional peruano en 2014. En Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle Pérez, eds., *Cuándo hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*. CDMX: UNAM y Tribunal Electoral de la Ciudad de México.
- Freidenberg, Flavia & M. Caminotti (2014). Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacional en Argentina y México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(228), 121-146.
- Freidenberg, Flavia & Sara Lajas (2015). *De la cuota a la paridad: las reformas para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina*. Washington, D.C.: Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA). Documento de Trabajo N° 11. Tendencias Género.docx (reformaspoliticas.org)
- Freidenberg, Flavia (2018). *¿Por qué a las mujeres les cuesta tanto hacer política? Diagnóstico, barreras y buenas prácticas para mejorar la representación femenina en América Latina*. CDMX: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Freidenberg, Flavia (2017). *¿Por qué a las mujeres les cuesta tanto hacer política? Diagnóstico, barreras y buenas prácticas para mejorar la representación femenina en América Latina*. En K. Valverde, ed., *Ciudadanía y calidad de vida: debates, retos y experiencias en torno al desarrollo social en México y América Latina*. CDMX: UNAM-IEDF-La Biblioteca.
- Herrera Morena, M. & S. Arias García (2010). *Hostilidad y violencia política: develando realidades de mujeres autoridades municipales*. El Salvador: INSTRAW.
- Hinojosa, Magda & Lorena Vázquez Correa (2018). Selección de candidaturas, partidos y mujeres en América Latina. En Flavia Freidenberg y otros, eds., *Mujeres en la política en América Latina: experiencias nacionales y subnacionales*. CDMX: UNAM e Instituto Electoral de la Ciudad de México.
- Llanos, Beatriz & K. Sample (2008). *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*. Estocolmo: IDEA.

- Llanos, Beatriz, & V. Roza (2018). Más poder, menos mujeres: desigualdades de género en los partidos políticos latinoamericanos. En F. Freidenberg, M. Caminotti, T. Došek y B. Muñoz-Pogossian, eds., *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. CDMX: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Minaya Rodríguez, J. (2019). Camino a la paridad y la alternancia. Hacia la representación más equitativa vista en el Congreso de la República en el Perú. *Nombres*, 5(2). Lima: RENIEC.
- Pomares, J. (2014). Los techos de billetes entre las mujeres y la política. *La Nación*, 8 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1698865-un-techo-de-billetes-entre-las-mujeres-y-la-politica>
- Schmidt, G. D. (2020). ¿Favorecen a las candidatas las listas abiertas o cerradas?: comparaciones entre Lima y las provincias en el Perú. *Apuntes*, 47(86), 155-181.

# UNA CAMPAÑA A TRES VUELTAS: LA COBERTURA MEDIÁTICA A LOS CANDIDATOS PRESIDENCIALES EN LAS ELECCIONES DE 2021<sup>1</sup>

Verónica Ayala Richter<sup>2</sup>  
Enrique Patriau<sup>3</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Uno de los actores más importantes durante las campañas electorales son los medios de comunicación, los cuales son utilizados por los partidos y sus candidatos como vehículos para la difusión de sus planes e ideas. Al mismo tiempo, la construcción de la información que estos medios ofrecen es influenciada por sus prioridades, preferencias o lecturas que tienen sobre la realidad.

---

<sup>1</sup> Los autores desean agradecer a Martha Amelia Latorre y María del Carmen Venero por su valiosa ayuda en la recolección y organización de las unidades informativas que se analizan en este capítulo.

<sup>2</sup> Verónica Ayala es politóloga y docente de la PUCP y comunicadora de la UNMSM. Es máster en Estudios Latinoamericanos por el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Es profesora de la especialidad de Ciencia Política de la PUCP. [vayalar@pucp.edu.pe](mailto:vayalar@pucp.edu.pe)

<sup>3</sup> Enrique Patriau es máster de Ciencia Política por la PUCP y doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca. Es periodista y docente de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). Correo electrónico: [epatriau@pucp.pe](mailto:epatriau@pucp.pe)

El presente artículo busca responder a la siguiente pregunta: ¿Qué características tuvo la cobertura mediática en la campaña presidencial de 2021? En un contexto marcado por la crisis sanitaria que impidió el normal desarrollo de las actividades proselitistas, plataformas como los diarios y la televisión incrementaron su relevancia como correas de transmisión de las propuestas de quienes aspiraban a ganar la competencia.

Los comicios de 2021 presentaron distintas peculiaridades. La fragmentación inicial que se evidenció en la primera vuelta —hubo dieciocho candidatos presidenciales que se disputaron el favor popular— dio paso, después, a un ambiente de profunda polarización, producto de las características de quienes siguieron en competencia en la segunda vuelta: Pedro Castillo y Keiko Fujimori, ambos con diferencias ideológicas pronunciadas. Y cuando se podía pensar que este ambiente de tensión se calmaría luego de la decisión final de los peruanos, la polarización se extendió en el periodo poselectoral debido a las denuncias de un supuesto fraude, sostenidas desde el lado que había perdido por un margen de votos reducido y que buscaba, por la vía legal, revertir la historia que los resultados oficiales dictaban. En buena cuenta, se trató de una campaña dividida en tres vueltas. Como es lógico suponer, los medios de comunicación no fueron ajenos a esta intensa disputa política y jugaron un papel principal en ella. Este trabajo lo que busca es, precisamente, dar cuenta de todo este periodo tan complejo como particular.

Con ese fin se analizó la cobertura en prensa y televisión<sup>4</sup>. Aunque las orientaciones metodológicas utilizadas para el levantamiento y la presentación de la información se encuentran detalladas más adelante, es conveniente decir que en el caso de los diarios se construyó una base de 1184 artículos, repartidos en cuatro diarios de circulación nacional durante la campaña de la primera vuelta. Al mismo tiempo, para el caso

---

<sup>4</sup> Se contó con la invaluable ayuda de la empresa IP Comunicaciones, la cual nos dio acceso a sus bases de datos. Todos los cuadros presentados han sido elaborados por los autores sobre la base de esa información.

de la televisión, se construyó una base de 1430 entrevistas en canales de señal abierta y cable ofrecidas por los candidatos y sus respectivos entornos a lo largo de las campañas de primera y segunda vuelta y de la etapa poselectoral hasta la asunción de Castillo como presidente de la República<sup>5</sup>.

El texto se encuentra dividido en cuatro partes. La primera desarrolla desde la teoría cuál es el rol que cumplen los medios de comunicación en una campaña política, a partir de la cobertura periodística. La segunda explica cómo se procedió al levantamiento de la información. La tercera presenta el análisis de las coberturas de los medios. Y finalmente se ofrecen las principales conclusiones.

## **2. MEDIOS TRADICIONALES Y UNA CAMPAÑA ATÍPICA**

Las campañas electorales cumplen diferentes funciones. La más obvia consiste en tratar de influir en los ciudadanos para que apoyen a una determinada opción política (Trent & Friedenber, 2000). Según las preferencias del electorado, los retos serán distintos. Una campaña puede buscar reforzar las convicciones de los más leales, terminar de convencer a quienes presentan dudas, sembrar o aumentar estas últimas en aquellos que piensan respaldar a una opción distinta, seducir a los indecisos y reorientar las preferencias de aquellos que dicen estar seguros de votar por un rival (García Beaudoux, D'Adamo & Slavinsky, 2007, p. 29).

Pero, además, las campañas también son relevantes porque reafirman al sistema político democrático al incentivar la participación de las personas y fomentar su compromiso cívico (Norris, 1999). Es durante ellas que los ciudadanos pueden informarse de las propuestas de quienes aspiran a ser elegidos en cargos de representación popular.

---

<sup>5</sup> Además, se realizaron entrevistas a experiodistas de América Televisión para explicar en qué medida la cobertura durante la segunda vuelta significó una causa de fuertes conflictos internos en el que es, sin duda, uno de los más importantes canales de señal abierta del país.

En efecto, los partidos políticos compiten para informar sobre sus líderes, sus propuestas y sus posiciones. En ese sentido, una campaña electoral puede considerarse un tipo particular de campaña de información (Nadeau y otros, 2008, p. 229). Desde ese punto de vista, las campañas electorales son más que una simple competencia por votos, en tanto representan la oportunidad para que los interesados puedan adquirir conocimientos y participen del proceso político; son los periodos en los que los votantes se encuentran más expuestos a un flujo intenso de información que en cualquier otro momento (Hansen & Tue, 2014, p. 303)<sup>6</sup>.

Los medios de comunicación son herramientas indispensables para la difusión de la información en tiempos de campañas electorales. La cobertura periodística y las características que esta pueda adquirir influye en las percepciones públicas acerca de los partidos, los líderes y los diversos temas de debate (Novo Vásquez, 2007, p. 44). En ese sentido, los medios tienen una importante capacidad para establecer asuntos de interés público (Valera, 2015, p. 115).

Ahora bien, debido a la pandemia por la COVID-19, las elecciones se han visto afectadas (James & Alihodzic, 2020). En todo el mundo, los rituales propios de una campaña tradicional han sido alterados por las restricciones impuestas a los desplazamientos masivos y a las concentraciones públicas. Frente a ello, los partidos y candidatos han estado obligados a privilegiar otros mecanismos para promover sus propuestas, sean virtuales (redes sociales) o los medios de comunicación como la televisión, la radio y la prensa (IDEA, 2021).

Es cierto que los ciudadanos disponen de cada vez más fuentes para acceder al debate público, gracias al desarrollo de internet<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> La literatura que se ocupa de las campañas electorales ha juzgado su importancia y papel a partir de sus impactos sobre los resultados, pero, también, a partir de la manera en que influyen en el nivel de conocimiento político de los votantes y en cómo estos ven afectadas sus percepciones sobre el sistema político (Hansen & Tue, 2014, p. 303).

<sup>7</sup> Ver sobre el despliegue de las redes sociales en la primera vuelta en el capítulo 9 de este libro (Vega & Augusto 2022).

Sin embargo, la televisión, la prensa (tanto en formato impreso como digital) y también la radio continúan siendo herramientas importantes para la formación de opinión. En este «ecosistema informativo» que comparten los medios considerados más tradicionales con los digitales y las redes sociales, es la televisión la que sigue ocupando el primer lugar como proveedora de información. Una encuesta de Ipsos, de octubre de 2020, señalaba que el 74% de la población peruana la utiliza al menos una vez a la semana para enterarse sobre asuntos de índole político. El 55% respondió que emplea las redes sociales, mientras los diarios aparecen como tercera opción, con un 48% de usuarios (Torres, 2020, pp. 159-160).

Es plausible esperar entonces que, en una coyuntura marcada por la crisis sanitaria, los medios de comunicación refuercen su importancia como correas de transmisión informativa entre los partidos y los electores, sobre todo en una época marcada por el desorden informativo<sup>8</sup>. Los medios de comunicación profesionales, mediante investigaciones, entrevistas, reportajes o análisis, están en la capacidad y obligación de ofrecer información de calidad. En sus respectivas coberturas, los medios no solo se juegan su propia credibilidad; también la reputación de los periodistas que trabajan en ellos (Torres, 2020, p. 184).

Un elemento que no debe perderse de vista es que los medios «filtran» la información que circula en sus plataformas y pueden obviar o exagerar ciertos aspectos de aquello que los partidos y candidatos ofrecen o declaran (Sides, 2006, p. 417). De esta forma, los medios de comunicación intervienen en la construcción de las agendas temáticas de las campañas. Al tratarse del principal escenario de la contienda política, pueden orientar la atención de la opinión pública hacia determinadas cuestiones en menoscabo de otras, ofreciendo la impresión

---

<sup>8</sup> Por desorden informativo se entiende a la mezcla de propaganda, mentiras, conspiraciones, rumores, farsas, contenido partidista, falsedades o medios manipulados. Este concepto se refiere a un ecosistema de información contaminado en el contexto de una sociedad hiperconectada producto de la era digital (*First Draft*, 2020, p. 8).

de que se trata de las más pertinentes para debatir (D'Adamo & García Beaudoux, 2006, p. 10). Por esa razón, reviste importancia analizar sus contenidos.

## 2.1. Partidos políticos y cobertura electoral

Los medios de comunicación desempeñan un papel importante al momento de determinar qué tópicos recibirán una mayor atención durante una campaña electoral. Esto es lo que se conoce como la teoría de la *agenda setting*, o establecimiento de la agenda, la cual alude a la capacidad de los medios para dirigir el interés de los ciudadanos hacia ciertos asuntos, que a su vez son presentados como los más cruciales de abordar a partir de la jerarquía que se les otorga (Aruguete, 2009)<sup>9</sup>.

Se ha planteado que las campañas políticas pueden ser diferenciadas de acuerdo con su intensidad, dependiendo de los cargos que se encuentren en disputa (Zaller, 1989). Desde ese punto de vista, tiene sentido que en el Perú una campaña presidencial genere mayor debate que una de carácter municipal o regional. Asimismo, también resulta notorio que, a lo largo de una sola campaña, los medios cubran diferentes tópicos también con diferentes niveles de intensidad (Nadeau y otros, 2009, p. 231). Dicho de otro modo, no a todos los temas se les asigna la misma jerarquía.

Debido a lo anterior, el análisis del papel de los medios de comunicación durante un proceso electoral viene a ser un punto esencial. De un lado, se necesita que sean un nexo entre los partidos y los electores, fuera de ejercer una labor de control frente, por ejemplo, a la viabilidad o conveniencia de las propuestas que se plantean, o para echar luces sobre comportamientos públicos de candidatos que merecen ser expuestos. De otro lado, no deja de ser verdad que las campañas pueden terminar girando alrededor lo que los medios deciden resaltar según sus intereses y criterios.

---

<sup>9</sup> La teoría de la *agenda setting* tiene su origen en el estudio de McCombs y Shaw (1972).

Sí, es correcto afirmar que aquello que se publica en un diario o se ve en una pantalla de televisión es un ingrediente necesario a fin de poder formar nuestras ideas frente a una determinada propuesta política. No obstante, también es verdad que lo que recibimos como lectores o espectadores no supone un cuerpo neutral de información, sino uno que está influenciado por valores y cursos de acción (D'Adamo & García Beaudoux, 2006, p. 10). Las coberturas políticas se encuentran fuertemente influenciadas por las relaciones entre los periodistas y los actores políticos, cada cual en su respectivo rol (Maurer & Beiler, 2018)<sup>10</sup>. Así, sería hasta reduccionista suponer que los medios reflejan una realidad objetiva y que, por lo tanto, construyen su agenda libres de influencias externas (Valera, 2015, p. 117). De hecho, negar estas influencias, que podrían dar forma a una cobertura periodística, equivale a exagerar la idea de la autonomía periodística y mediática (Carragee & Roefs, 2004, p. 219)<sup>11</sup>. Es más, el solo hecho de invitar o dejar de invitar a alguien a un set de televisión ya evidencia una toma de posición.

Si los medios son esenciales para definir temas de interés público, esta importancia se acrecienta en época de campañas electorales. Los partidos y sus candidatos necesitan acceder a ellos para difundir sus propuestas. Al mismo tiempo, como se ha dicho líneas arriba, los medios ofrecen una versión interpretada de esta información. ¿Qué características tuvo la cobertura de los medios en la campaña presidencial de 2021? Este trabajo lo que busca es, precisamente, brindar aproximaciones al respecto.

---

<sup>10</sup> Mientras que el lado periodístico —en teoría al menos— busca evidenciar asuntos que son considerados de interés público, desde el lado político se intenta evitar cualquier publicidad que sea negativa y transmitir, en cambio, solo aspectos favorables (Maurer & Beiler, 2017).

<sup>11</sup> Por ejemplo, Hänggli (2020, p. 21) sostiene que la mejor manera de entender el papel de los medios de comunicación es verlo como una contienda entre los antagonistas por el control de la agenda pública.

### 3. METODOLOGÍA EMPLEADA PARA EL LEVANTAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

El objetivo de este trabajo consiste en describir el comportamiento mediático durante el reciente proceso electoral, acaso el más complejo de los últimos tiempos. Es necesario hacer una advertencia, sin embargo. En un inicio, la investigación estuvo pensada para concentrarse en la campaña de la primera vuelta, tanto en prensa como en televisión. Con esa finalidad se diseñaron dos herramientas destinadas al levantamiento de la información necesaria.

En el caso de la prensa se contabilizaron las apariciones de los seis postulantes presidenciales que mejores resultados obtuvieron de acuerdo con la ONPE, y se identificaron las características de la cobertura que los diarios seleccionados dispensaron a cada cual. La muestra alcanzó 1184 artículos<sup>12</sup>.

En el caso de la televisión se contabilizaron las entrevistas de todos los aspirantes. Frente a la prohibición de la compra de espacios de publicidad por parte de las organizaciones políticas en virtud de la ley electoral vigente, las apariciones en entrevistas en canales, principalmente aquellos de señal abierta, suponen una muy importante vía de difusión. Por cierto, las entrevistas en televisión son consideradas parte relevante de cualquier esfuerzo electoral (Sanjuán-Pérez y otros, 2020, p. 1196). A eso hay que añadir, como se ha mencionado, que debido a la pandemia por la COVID-19 los rituales propios de una campaña típica se vieron limitados y, por tanto, otros mecanismos de promoción —entre ellos los medios— ganaron más relevancia aún. La muestra alcanzó 600 entrevistas<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> El periodo de monitoreo de prensa en la primera vuelta va desde el 22 de febrero al 10 de abril. Se observaron los diarios *El Comercio*, *La República*, *Expreso* y *Trome*. Se incluyeron los candidatos Jonhy Lecano, Keiko Fujimori, Verónica Mendoza, Hernando de Soto, Rafael López Aliaga y Pedro Castillo. Son los únicos que, además, obtuvieron más de un millón de votos, de acuerdo con los resultados oficiales de la ONPE.

<sup>13</sup> El periodo de monitoreo de televisión en primera vuelta va desde el primero de enero al 10 de abril. Se observaron los canales Latina, América, Panamericana, TV Perú, Canal N, ATV, ATV+, RPP y Willax.

Ahora bien, debido a las características de los postulantes que siguieron en competencia rumbo a la presidencia —Pedro Castillo y Keiko Fujimori—, la campaña de la segunda vuelta resultó muy particular. Hubo una fuerte polarización que se extendió más allá de la elección decisiva del domingo 6 de junio, debido a las denuncias de fraude alegadas desde uno de los partidos y sus colaboradores. Los medios no fueron ajenos y desempeñaron un papel protagónico. Fue en la televisión donde se evidenció con mayor notoriedad este clima de enfrentamiento que, incluso, derivó en despidos y renunciaciones de equipos periodísticos<sup>14</sup>. Estas condiciones, tan especiales como inesperadas, obligaron a extender el horizonte temporal del estudio.

Así, para la campaña de la segunda vuelta se contabilizaron las entrevistas en televisión de los candidatos Castillo y Fujimori, de los miembros de sus respectivos equipos técnicos y de quienes expresaron un apoyo explícito a cualquiera de los dos. La muestra alcanzó 469 entrevistas<sup>15</sup>. Además, por tratarse de un caso emblemático, se reconstruyeron las tensiones internas en América Televisión, el canal privado más importante del país, de donde varios periodistas se alejaron en protesta por la cobertura que se llevaba a cabo.

En lo que respecta al periodo poselectoral, que estuvo marcado por un eje de discusión fraude-no fraude, también se contabilizaron las entrevistas en televisión de quienes o bien respaldaban la versión de que el proceso electoral se encontraba viciado de alguna forma y de quienes, por el contrario, defendían la idoneidad de los comicios y de los organismos a cargo de su organización<sup>16</sup>. La muestra alcanzó 361 entrevistas. Toda la información recogida permitió extraer conclusiones sobre

---

<sup>14</sup> Es el caso de América Televisión, que se aborda más adelante.

<sup>15</sup> El periodo de monitoreo de televisión en segunda vuelta va desde el 12 de abril al 5 de junio. Se observaron los canales Latina, América, Panamericana, TV Perú, Canal N, ATV, ATV+, RPP y Willax.

<sup>16</sup> El periodo de monitoreo de televisión post elecciones va desde el 7 de junio al 31 de julio. Se observaron los canales Latina, América, Panamericana, TV Perú, Canal N, ATV, ATV+, RPP y Willax.

el comportamiento de los canales de televisión en la segunda vuelta y en las semanas siguientes, hasta la asunción de Castillo como presidente del Perú. Cabe señalar que se contó con la invaluable colaboración de la empresa IP Noticias, que abrió su plataforma de monitoreo de medios y permitió elaborar las bases de datos y las tablas expuestas en el apartado siguiente.

#### 4. ANÁLISIS DE LA COBERTURA

A continuación, se presentará el análisis del comportamiento de los medios de comunicación durante el periodo electoral del año 2021, concretamente en lo que respecta a la cobertura a los candidatos presidenciales. La sección se encuentra dividida en tres partes: primera vuelta, segunda vuelta y el periodo poselectoral, este último caracterizado por las denuncias de la perpetración de un presunto fraude.

##### 4.1. Primera vuelta

Esta sección detalla, en primer lugar, la cobertura de cuatro diarios (*El Comercio*, *La República*, *Expreso* y *Trome*) a los seis candidatos presidenciales que mejores resultados obtuvieron el día de los comicios. Se consideraron los siguientes criterios: número de apariciones, los temas programáticos que se privilegiaron (educación, salud, economía, seguridad, lucha contra la corrupción) y la postura asumida por los medios frente a los postulantes. En segundo lugar, se describe la cobertura de la televisión a partir de la contabilidad de las entrevistas que todos los candidatos en contienda ofrecieron en los canales de señal abierta y cable.

##### 4.1.1. Primera vuelta: prensa

La primera vuelta estuvo marcada por dos peculiaridades: un número elevado de candidatos a la presidencia —dieciocho en total— y un bajo nivel de intención de voto para todos a lo largo de la competencia. Los mejor posicionados en las encuestas no lograron alcanzar ni el 25%

de apoyo en su mejor momento<sup>17</sup>. Esto se reflejó en los resultados oficiales. La tabla 1 muestra el número de apariciones de cada postulante. Salta a la vista que quien recibió mayor atención de parte de los cuatro diarios analizados fue Rafael López Aliaga, a pesar de que no avanzó a la segunda vuelta. Esto puede deberse a las características de su discurso, que incluso la prensa internacional identificó con posiciones propias de la ultraderecha<sup>18</sup>. Otro punto a resaltar es que Pedro Castillo, si bien se ubicó primero al concluir el conteo de votos, fue el que menos atención recibió a lo largo del periodo de monitoreo. Es plausible suponer que eso responda a que las encuestas captaron su crecimiento recién en las semanas finales de la campaña<sup>19</sup>.

**Tabla 1. Apariciones totales de los candidatos en primera vuelta en prensa**

Medio	Rafael López Aliaga	Yohny Lescano	Verónica Mendoza	Keiko Fujimori	Hernando de Soto	Pedro Castillo
Expreso	127	123	98	90	78	15
La República	164	111	128	103	83	32
Trome	77	66	66	71	45	22
El Comercio	67	88	94	77	41	18
<b>Total</b>	<b>435</b>	<b>388</b>	<b>386</b>	<b>341</b>	<b>247</b>	<b>87</b>

<sup>17</sup> De acuerdo con IPSOS, el candidato que tuvo la más alta intención de voto fue George Forsyth, con un 23% en setiembre de 2020. El segundo fue Yohny Lescano, con 15% en marzo de 2021. Revisar: <https://especiales.elcomercio.pe/?q=especiales/elecciones-2021-encuestas-ipsos-partidos-politicos-congreso-presidencia-tu-decides-nnnd-ecvisual-ecpm/index.html>

<sup>18</sup> Por ejemplo, France24: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210314-candidato-ultraderechista-se-separa-de-su-llave-a-la-vicepresidencia-a-un-mes-de-elecci%C3%B3n-en-per%C3%BA>. También Deutsche Welle: <https://www.dw.com/es/encuesta-vaticina-unas-cerradas-elecciones-presidenciales-en-per%C3%BA/a-57099607>. Y EFE: <https://www.efe.com/efe/america/politica/el-ultraderechista-lopez-aliaga-pierde-fuelle-en-las-elecciones-peruanas/20000035-4498208>.

<sup>19</sup> Lo que abona en la lógica de que los medios suelen decidir sus coberturas electorales de acuerdo con lo que señalan las encuestas. Se trata de un punto que merecería una mayor investigación.

La tabla 2 revela cuántas veces cada candidato fue incluido en las portadas de los diarios. Como se ve, López Aliaga acumula una mayor presencia. Sin embargo, cuando se revisan los porcentajes que estas menciones en las primeras planas representan sobre las apariciones totales, Castillo es quien lleva la delantera. Se trata de una muestra de la atención mediática que empezó a recibir en determinado momento de la campaña.

**Tabla 2. Apariciones de los candidatos en las portadas en prensa**

	Rafael López Aliaga	Yohny Lescano	Verónica Mendoza	Keiko Fujimori	Hernando de Soto	Pedro Castillo
Febrero	4	4	3	4	4	2
Marzo	67	56	62	57	40	17
Abril	36	34	27	27	24	12
Total	107	94	92	88	68	31
% sobre las apariciones totales de cada candidato (tabla 1)	25%	24%	24%	26%	28%	36%

La tabla 3 revela que la prensa puso énfasis en las propuestas relacionadas con la economía, debido al impacto que supuso la pandemia de la COVID-19. Más lejos, figuran empatados los ejes de salud y lucha contra la corrupción. Es interesante hacer notar que los postulantes con más artículos relacionados con sus propuestas económicas fueron aquellos ubicados más hacia la izquierda, como Mendoza y Lescano, acaso un signo de la preocupación que podían despertar sus ideas en ese sector específico.

La tabla 4 indica que los artículos que presentan una posición neutral frente a los postulantes son la mayoría: 1168. Los que pueden ser calificados como tendencia negativa suman 619. Los candidatos que concentran la mayoría de estos son López Aliaga, Lescano y Mendoza. En general, no son muchos los artículos favorables: 92.

**Tabla 3. Aparición de las propuestas programáticas de los candidatos en prensa**

	Educa- ción	Salud	Econo- mía	Seguri- dad	Corrup- ción	Otros	Total
Verónica Mendoza	8	16	55	8	12	40	139
Yohny Lescano	11	14	47	7	14	28	121
Keiko Fujimori	9	13	29	8	11	17	87
López Aliaga	7	8	22	7	13	27	84
Hernando de Soto	6	8	21	6	7	19	67
Pedro Castillo	3	3	8	3	5	10	32
<b>Total</b>	<b>44</b>	<b>62</b>	<b>182</b>	<b>39</b>	<b>62</b>	<b>141</b>	<b>530</b>

**Tabla 4. Posición sobre los candidatos en los artículos en prensa**

	Yohny Lescano	Keiko Fujimori	Verónica Mendoza	Hernando de Soto	Rafael López Aliaga	Pedro Castillo
Positiva	6	24	16	20	26	3
Negativa	155	84	134	52	176	18
Neutra	227	233	236	175	233	64
<b>Total</b>	<b>388</b>	<b>341</b>	<b>386</b>	<b>247</b>	<b>435</b>	<b>85</b>

#### **4.1.2. Primera vuelta: televisión**

En el caso de la televisión se contabilizaron las entrevistas de todos los candidatos en competencia. La tabla 5 muestra que quienes registraron un mayor número de apariciones fueron Forsyth con 80, Lescano con 64, López Aliaga con 53 y Acuña con 51. Además, canales como Willax evidenciaron sus preferencias. Fue el que más veces entrevistó a un solo postulante: López Aliaga, en 38 oportunidades. Nadie más tuvo un acceso similar a la pantalla, en ninguna de las señales. También fue el canal que más veces recibió a Acuña, de Soto y Fujimori. El ejemplo de Latina es también digno de resaltar; ofreció una apreciable presencia a candidatos como Forsyth y Lescano.

**Tabla 5. Entrevistas en televisión a candidatos presidenciales en primera vuelta**

Candidato / medio	Willax	N	Panamericana	RPP	TV-Perú	América	Latina	ATV	ATV+	Total
George Forsyth	3	13	4	11	4	3	21	10	11	80
Yohny Lescano	0	16	4	7	4	4	23	3	3	64
Rafael López Aliaga	38	1	3	3	2	1	3	2	0	53
César Acuña	14	8	5	8	3	2	3	5	3	51
Alberto Beingolea	6	11	4	9	3	1	8	3	2	47
Keiko Fujimori	9	7	3	5	3	3	7	2	4	43
Julio Guzmán	2	6	2	9	5	2	7	3	1	37
Hernando de Soto	12	4	6	2	1	3	4	1	0	33
Daniel Urresti	5	6	3	4	1	0	7	2	3	31
Ollanta Humala	0	9	1	8	4	1	2	3	2	30
Verónica Mendoza	0	2	1	9	2	3	7	4	0	28
Daniel Salaverry	1	8	2	4	2	1	3	3	3	27
Rafael Santos	4	1	2	4	2	0	2	3	2	20
Pedro Castillo	0	4	0	4	3	1	3	1	1	17
Marco Arana	1	5	1	3	2	0	1	1	0	14
Ciro Gálvez	0	3	0	5	2	0	1	0	0	11
José Vega	1	1	0	4	1	0	0	1	0	8
André Alcántara	0	0	0	1	2	0	1	1	1	6
<b>Total</b>	<b>96</b>	<b>105</b>	<b>41</b>	<b>100</b>	<b>46</b>	<b>25</b>	<b>103</b>	<b>48</b>	<b>36</b>	<b>600</b>

Respecto al tiempo de exposición al aire, aquellos con más minutos efectivos fueron López Aliaga con 1427 (gracias, sobre todo, a su presencia reiterada en Willax), Forsyth con 1035, Acuña con 952, Hernando de Soto con 924, Lescano con 856 y Fujimori con 839. El caso de Castillo

resulta particular: apenas sumó 233 minutos. No obstante, debe advertirse que el candidato no priorizaba la aparición en entrevistas, una característica que, se verá más adelante, mantuvo en la segunda vuelta. A eso hay que sumarle lo dicho antes: el interés que empezó a despertar en los medios fue tardío.

**Tabla 6. Entrevistas en televisión a candidatos presidenciales en primera vuelta (minutos al aire)**

Candidato / medio	Willax	N	Panamericana	RPP	TV Perú	América	Latina	ATV	ATV +	Minutos al aire	Horas al aire
Rafael López Aliaga	1045	18	59	68	45	14	124	54	0	1427	23,8
George Forsyth	89	157	47	162	85	43	192	159	101	1035	17,3
César Acuña	397	101	64	100	61	28	31	116	54	952	15,9
Hernando de Soto	442	94	178	31	16	51	97	15	0	924	15,4
Yohny Lescano	0	218	72	119	72	78	202	55	40	856	14,3
Keiko Fujimori	346	108	58	104	45	52	63	32	31	839	14,0
Daniel Urresti	194	94	63	95	18	0	153	52	47	716	11,9
Alberto Beingolea	140	153	55	130	52	9	86	41	29	695	11,6
Julio Guzmán	105	107	15	163	92	27	74	75	21	679	11,3
Verónica Mendoza	0	48	16	182	46	61	111	77	0	541	9,0
Ollanta Humala	0	155	13	79	88	13	11	99	49	507	8,4
Daniel Salaverry	24	109	29	69	41	11	36	60	31	410	6,8
Rafael Santos	71	19	21	58	30	0	11	55	20	285	4,8
Pedro Castillo	0	57	0	49	44	13	38	19	13	233	3,9
Ciro Gálvez	0	33	0	70	22	0	4	0	0	129	2,2
José Vega	10	12	0	38	17	0	0	14	0	91	1,5
André Alcántara	0	0	0	9	47	0	3	10	3	72	1,2
<b>Total</b>	<b>2890</b>	<b>1564</b>	<b>706</b>	<b>1560</b>	<b>865</b>	<b>400</b>	<b>1239</b>	<b>949</b>	<b>439</b>	<b>10 612</b>	<b>176,9</b>

Los datos mostrados hasta ahora sugieren una cobertura mediática con algunas características especiales. En prensa cabe mencionar el interés que despertó López Aliaga y el hecho de que Castillo —el ganador de la primera vuelta— resultara ser el candidato con menos cobertura en los diarios incluidos en el monitoreo. Por otro lado, en muchos casos los medios presentaron una postura crítica sobre algunas candidaturas, como fue el caso de Verónica Mendoza, Yohny Lescano y Rafael López Aliaga.

En televisión se aprecia un patrón similar: es López Aliaga quien acumula un mayor número de minutos producto de entrevistas (el papel jugado por Willax es clave en ese sentido, desde luego) y, al mismo tiempo, Castillo es uno de los postulantes con menor exposición.

#### 4.2. Segunda vuelta

Como se ha advertido, este trabajo se planteó originalmente para concentrarse en la cobertura de los medios en la primera vuelta. Sin embargo, el periodo de análisis debió extenderse debido a las particularidades de la segunda vuelta y del periodo poselectoral. Este apartado presenta la información del comportamiento que tuvo la televisión en la campaña para la elección final entre Fujimori y Castillo. Para tal fin se contabilizaron las entrevistas no solo a los aspirantes sino a quienes manifestaron su apoyo a cualquiera de ambos (sean militantes de los partidos, miembros de los equipos técnicos, personas de influencia, entre otros)<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Si bien no se ha recogido información sobre prensa en segunda vuelta, vale la pena mencionar las conclusiones a las que arribó el informe de la Misión de Expertos Electorales de la Unión Europea (2021, pp. 25-26) al respecto. Este señala que de cuatro periódicos privados nacionales monitoreados del 17 de mayo al 4 de junio (*El Comercio*, *La República*, *Correo y Perú 21*), Castillo y Perú Libre registraron 151 titulares de portada, de los cuales 102 (68%) mostraron un tono negativo y 49 (32%) un tono neutro. Fujimori y Fuerza Popular registraron ochenta titulares de primera plana, de los cuales 25 (31%) tuvieron un tono positivo, 48 (60%) un tono neutro y siete (9%) un tono negativo. Estas cifras dejan en evidencia la diferencia del tratamiento dispensado a ambas opciones. Para mayores detalles de cómo se comportó cada uno de los diarios, se pueden consultar los anexos del mismo informe.

En la siguiente tabla se ve el número de entrevistas que Fujimori y Castillo concedieron en su campaña para la segunda vuelta. Queda claro que la candidata de Fuerza Popular fue entrevistada más veces que su rival, aunque cabe señalar que este último no tenía como prioridad en su estrategia la aparición en los medios nacionales<sup>21</sup>.

**Tabla 7. Entrevistas en televisión a candidatos presidenciales en segunda vuelta**

Candidato / medio	Willax	N	Panamericana	RPP	TVPerú	América	Latina	ATV	ATV +	Total
Keiko Fujimori	7	4	3	3	0	6	10	2	0	35
Pedro Castillo	0	1	0	2	0	1	9	2	0	15
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>19</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>50</b>

El tiempo efectivo que estuvieron al aire los candidatos es una manera más precisa de conocer el nivel de exposición de cada uno. Como se aprecia en la tabla de abajo, Fujimori llegó a ser entrevistada durante 900 minutos, siendo Willax el canal que más espacio le concedió, con diferencia. Castillo, en cambio, sumó 143 minutos de entrevistas.

**Tabla 8. Entrevistas en televisión a candidatos presidenciales en segunda vuelta (minutos al aire)**

Candidato / medio	Willax	N	Panamericana	RPP	TVPerú	América	Latina	ATV	ATV +	Minutos	Horas al aire
Keiko Fujimori	287	54	52	116	0	88	171	91	41	900	15,0
Pedro Castillo	0	8	0	20	0	14	61	40	0	143	2,4
<b>Total</b>	<b>287</b>	<b>62</b>	<b>52</b>	<b>136</b>	<b>0</b>	<b>102</b>	<b>232</b>	<b>131</b>	<b>41</b>	<b>1043</b>	<b>17,4</b>

<sup>21</sup> Es un comportamiento que, incluso, ha mantenido ya como presidente. En el primer mes como jefe de Estado, Castillo no ha ofrecido una sola entrevista a ningún medio periodístico.

Si en la primera vuelta hubo un alto número de candidatos, en esta etapa las opciones se redujeron a dos. En ese escenario se tuvo a bien contabilizar, además, las entrevistas a quienes demostraron una posición favorable hacia alguno de los contendientes que seguían en carrera. La tabla 9 muestra que quienes manifestaron su respaldo a Fujimori tuvieron más entrevistas que quienes hicieron lo propio con Castillo. No es posible determinar si eso responde necesariamente a una mayor predisposición a conceder entrevistas de un lado que del otro. Lo que sí resulta evidente es que la diferencia entre ambas orillas es notoria. El sector que se pronunció a favor de la candidata de Fuerza Popular acumuló 105 entrevistas más que el sector que lo hizo por el de Perú Libre.

**Tabla 9. Entrevistas en televisión a personas que apoyaron a Fujimori y Castillo**

Apoyo	Willax	Canal N	Panamericana	RPP	TV Perú	América	Latina	ATV	ATV+	Total
A favor de Keiko Fujimori (FP)	60	70	14	47	20	2	19	17	13	262
A favor de Pedro Castillo (PL)	5	48	2	43	20	2	15	19	3	157
<b>Total</b>	<b>65</b>	<b>118</b>	<b>16</b>	<b>90</b>	<b>40</b>	<b>4</b>	<b>34</b>	<b>36</b>	<b>16</b>	<b>419</b>

Asimismo, la tabla 10 indica que el sector que respaldó a Fujimori tuvo mucha mayor exposición en tiempo efectivo. Del total de minutos al aire concedidos a cada lado, casi el 65% fue para entrevistar a las personas que se pronunciaron a favor de la candidata de Fuerza Popular. Si bien es complicado conocer si esta brecha responde, entre otras cosas, a la dificultad de conseguir entrevistados que defendieran las posiciones de Castillo, no deja de ser un dato llamativo acerca del

comportamiento de los medios televisivos en esta etapa de la campaña. El canal donde la distancia resultó más amplia fue Willax: 1144 minutos más para las posiciones que promovieron a Fujimori. Aunque en menor medida, también se registró una diferencia relevante en Canal N y Panamericana: 275 y 218 minutos, respectivamente.

**Tabla 10. Entrevistas en televisión a personas que apoyaron a Fujimori y Castillo (minutos al aire)**

Apoyo	Willax	N	Panamericana	RPP	TV Perú	América	Latina	ATV	ATV +	Minutos al aire	Horas al aire
Pro Castillo (PL)	96	728	14	710	287	58	191	292	51	2427	40,5
Pro Fujimori (FP)	1240	1003	232	766	282	53	245	301	209	4331	72,2
<b>Total</b>	<b>1336</b>	<b>1731</b>	<b>246</b>	<b>1476</b>	<b>569</b>	<b>111</b>	<b>436</b>	<b>596</b>	<b>260</b>	<b>6758</b>	<b>112,6</b>

Las dos tablas siguientes revelan a qué personajes —ya sea que apoyaran a Fujimori o Castillo— recurrían con más insistencia los canales de televisión.

**Tabla 11. Personas que apoyaron a Fujimori con mayor número de entrevistas en televisión**

Persona	Nº de entrevistas	Minutos al aire	Horas al aire
Fernando Rospigliosi	14	259	4,32
Luis Galarreta	16	257	4,28
Hernando Guerra García	13	239	3,98
Máximo San Román	7	106	1,77
Alberto Beingolea	7	96	1,60
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>957</b>	<b>15,95</b>

**Tabla 12. Personas que apoyaron a Castillo con mayor número de entrevistas en televisión**

Persona	Nº de entrevistas	Minutos al aire	Horas al aire
Betssy Chávez	10	175	2,92
Pedro Francke	9	142	2,37
Sigrid Bazán	7	98	1,63
Verónica Mendoza	5	104	1,73
Roberto Sánchez	4	44	0,73
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>563</b>	<b>9,38</b>

Estas cifras permiten concluir que la cobertura de la televisión en la segunda vuelta de 2021 se caracterizó por una mayor presencia en entrevistas de posiciones favorables a la candidatura de Fujimori, ya sea a través de las que ella misma protagonizaba como parte de su estrategia de campaña, o de las que ofrecían las personas que decidieron respaldarla por distintos motivos. Sin embargo, es necesario señalar que existen diferencias entre los mismos canales. En unos, la exposición que se le dio a una de las dos opciones en competencia fue bastante mayor. En otros, el comportamiento se apreció más equilibrado.

#### *4.2.1. El caso de América Televisión*

Las características de la segunda vuelta influyeron en que la cobertura evidenciara un comportamiento que terminó siendo interpretado por los ciudadanos como parcializado a favor de una de las opciones<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> De acuerdo con una encuesta de mayo del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), difundida en plena campaña de la segunda vuelta, el 59% opinaba que los medios eran proclives a una candidatura. De ese total, el 79% pensaba que la favorecida era Keiko Fujimori. Las cifras aumentaron en una segunda encuesta de IEP del mes de junio, post elecciones: el 70% dijo percibir favoritismo de los medios por una candidatura y, de ese total, el 84% opinó que la favorecida era la representante de Fuerza Popular.

El caso que despertó mayores comentarios fue el que involucró a América Televisión que, incluso, derivó en el despido o la renuncia de periodistas y productores descontentos con las posiciones asumidas por la empresa.

América Televisión es el principal canal de señal abierta del país. Dado el impacto que generó lo ocurrido en esta etapa de la campaña se ha considerado necesario narrar los hechos de la manera más fidedigna posible, recurriendo a documentación disponible y a entrevistas con extrabajadores del canal, quienes ayudaron a contextualizar lo que se vivió en esas semanas que transcurrieron desde la votación del 11 de abril hasta el domingo 6 de junio. Un texto que se concentre en la cobertura de los medios en las elecciones de 2021 y no considere estos hechos estaría incompleto.

En la primera vuelta no hubo inconvenientes ni sospechas de lo que ocurriría después. Ya en plena segunda vuelta, conocidos quiénes eran los contendores, el despido intempestivo de Clara Elvira Ospina, que ocupaba la dirección periodística del canal, fue la primera gran señal que causó preocupación en la planta periodística<sup>23</sup>. Así lo explicó Gabriela García, la exdirectora del programa Cuarto Poder: «La primera vuelta fue tensa, como toda campaña, pero había estado normal. Clara Elvira Ospina se empecinó con lo del debate, que salió bien. La felicitaron en todos los directorios. Pensábamos que nos iban a molestar un poco, pero no tanto. Cuando la botan fue después de esa reunión con Keiko Fujimori, pero no hubo nada que pareciera que le iban a bajar el dedo»<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Había antecedentes de lo que podría ocurrir en caso llegara a la segunda vuelta una opción que no fuera del agrado de los dueños del canal. Las personas entrevistadas coincidieron en que la segunda vuelta de 2011, que enfrentó a Ollanta Humala y a Keiko Fujimori, también despertó temor y llevó a que se apostara por atacar al primero. En diciembre de 2011, Laura Puertas fue despedida de la dirección periodística.

<sup>24</sup> Entrevista realizada por los autores el 4 de junio.

El despido de Ospina se produjo la tarde del viernes 23 de abril<sup>25</sup>. Horas antes, en efecto, ella se había reunido con la candidata Keiko Fujimori y el secretario general de Fuerza Popular, Luis Galarreta. Estaban presentes, además, los directores de los programas periodísticos de la televisora. De acuerdo con los presentes, la intención fue acordar asuntos logísticos de la cobertura (entrevistas y viajes, principalmente). Se le dijo a Fujimori que no se apoyaría a ninguno de los dos aspirantes presidenciales, ni a ella ni a Pedro Castillo.

Al día siguiente de consumado el alejamiento de Ospina, el sábado por la tarde, se convocó a una reunión entre el Consejo Consultivo del canal y los directores de los programas periodísticos. García recordó el episodio: «Y ahí (Gilberto) Hume lanza una frase: “Quiero empezar preguntándoles algo provocador, ¿cómo verían tomar partido contra un candidato que representa un peligro para la libre empresa, una empresa que les paga los sueldos?” Esa fue la primera intervención del Consejo Consultivo»<sup>26</sup>.

Una de las decisiones que se tomó fue la inclusión del periodista Federico Salazar en la conducción de Cuarto Poder, acompañando a Mávila Huertas. Nadie se lo esperaba, a decir de un exreportero entrevistado para este artículo. La razón, es que —de acuerdo con lo que sentían los miembros del equipo periodístico— no tenía sentido colocar a dos personas que tenían posiciones políticas más bien similares: «Nos cayó como una bomba nuclear lo de Federico Salazar, sentimos que no tenía ningún sentido lo que ocurría»<sup>27</sup>.

Hume se convirtió en el nuevo director periodístico del canal en reemplazo de Ospina. Las discusiones por el contenido del programa Cuarto Poder se incrementaron. García relató un episodio en particular:

---

<sup>25</sup> Con el voto a favor de los directores del Grupo el Comercio. El Grupo La República se opuso al despido. Ambos grupos periodísticos son socios en el manejo de la empresa.

<sup>26</sup> Entrevista realizada por los autores el 4 de junio.

<sup>27</sup> Entrevista realizada por los autores el 2 de junio.

El viernes, el reportero Daniel Yovera tenía dos notas, una sobre (Vladimir) Cerrón y otra sobre (Keiko) Fujimori. Yo fui donde Hume para presentar ambas y respondió que lo de Keiko ya era un refrito. No era así. Llamé a Yovera, él explicó ambos contenidos, pero Hume no cedió. Nuestra apuesta era para sacar ambas notas. Hume insistió en que la objetividad no existía. Yovera insistió. Luego nos levantamos. La nota sobre Keiko quedó vetada. Hume llegó a mencionar a Hitler, como diciendo que, si lo ves venir, tienes que detenerlo. Insistió en que hay que hacer algo contra el comunismo, defender la democracia<sup>28</sup>.

Hay que decir que los periodistas del programa enviaron dos cartas al directorio del canal, el 11 de mayo y el 25 del mismo mes. En ellas advirtieron que la credibilidad y la imagen de Cuarto Poder estaría siendo afectada y demandaron el derecho de poder informar de manera plural a los ciudadanos. Ambas cartas fueron difundidas en medios<sup>29</sup>. Terminada la campaña electoral, ocho periodistas de Cuarto Poder y del noticiero América Noticias oficializaron sus renunciaciones: Gabriela García, Carlos Mauriola, Anuska Buenaluque, Daniel Yovera, Carlos Hidalgo, David Gómez-Fernandini, René Gastelumendi y Karina Borrero.

No fueron los únicos alejamientos. Carola Miranda (exproductora de América Noticias Edición Central) y Carlos Fonseca (exproductor periodístico de Canal N, que se emite en señal de cable y pertenece al mismo grupo empresarial) fueron despedidos de sus trabajos. El 5 de junio, un día antes de las elecciones de segunda vuelta, Miranda y Fonseca enviaron una carta al directorio del canal en la que relataban: «El día lunes 31 de mayo el director periodístico Gilberto Hume nos convocó a su oficina con el fin de saber si teníamos una posición política. Pregunta que nos sorprendió porque como periodistas nuestras ideas no deben mezclarse con la línea informativa del canal [...]».

---

<sup>28</sup> Entrevista realizada por los autores el 4 de junio.

<sup>29</sup> Revisar, por ejemplo: <https://larepublica.pe/politica/2021/05/15/periodistas-de-cuarto-poder-expresan-su-preocupacion-tras-despido-de-ospina-atmp/>

Dentro de esa conversación quedó implícito que nos pedía apoyar a la candidata de Fuerza Popular en desmedro del candidato de Perú Libre». En dicha comunicación —que también fue divulgada en medios de prensa— se da cuenta en detalle de cómo se impidió la transmisión en paralelo de los dos mítines de cierre de campaña, privilegiándose solamente la difusión de la concentración liderada por la candidata Fujimori<sup>30</sup>.

A raíz de estos hechos (y otros adicionales que ya no se pueden incluir por motivos de espacio), ante una queja presentada por los representantes del Grupo La República el Tribunal de Ética del Consejo de la Prensa Peruana emitió un fallo en el que se señalaba que América Televisión y Canal N incurrieron en «falta de equidad en la transmisión de los eventos electorales correspondientes a los candidatos, cuya relevancia era equivalente para ambos contendores» y «omisión de contenidos noticiosos relevantes propuestos por la plana periodística por la sola consideración de que podría afectar la candidatura de la señora Keiko Fujimori»<sup>31</sup>. Cabe señalar que América Televisión y Canal N, a través de un comunicado, manifestaron su «absoluta discrepancia» con la resolución del Tribunal de Ética<sup>32</sup>.

### 4.3. Tras las elecciones

Podía pensarse que una vez terminadas las elecciones el país recuperaría algo de calma después de una campaña de segunda vuelta que se caracterizó por una alta polarización. No ocurrió así. El conflicto permaneció, pero esta vez el eje de discusión no estuvo en torno a las dos opciones políticas en competencia. Ocurrió que, frente a la anunciada

---

<sup>30</sup> Revisar, por ejemplo: <https://www.idl-reporteros.pe/purga-en-america-television-y-canal-n/>

<sup>31</sup> Revisar: <http://tribunaldeetica.org/caso/caso-n-006-2021-grupo-la-republica-cpr-america-tv-y-ppi-canal-n/>

<sup>32</sup> Revisar: [https://twitter.com/canalN\\_/status/1410036772483092484](https://twitter.com/canalN_/status/1410036772483092484)

derrota electoral, Fuerza Popular impulsó una estrategia mediática y legal a fin de argumentar que Perú Libre había cometido un presunto fraude a través del cual consiguieron cambiar los resultados en algunas mesas, sobre todo de la sierra central y sur, lo suficiente como para sacar una ventaja que asegure la victoria del candidato Castillo<sup>33</sup>.

A decir verdad, nunca se aportó una sola prueba al respecto. En concreto, ninguna de las misiones de observadores que llegaron al país detectaron nada que pudiese ser considerado un intento sistemático por alterar la voluntad popular. Más allá de eso, lo que importa para los efectos de este trabajo es que la narrativa del fraude versus la del no-fraude se trasladó a los medios de comunicación, que ya venían siendo cuestionados por el público. En términos prácticos, se trató de una etapa que se vivió como una especie de «tercera vuelta»: de un lado, quienes defendían la idoneidad de los comicios y, del otro, los que insistían en la hipótesis de que se había vulnerado con malas artes la decisión popular.

Para esta sección se contabilizaron las entrevistas en televisión de las personas que respaldaban cada una de las versiones. Lo primero que destaca, como se puede apreciar en la tabla 13, es que cuando se miran los números totales, la cobertura resultó bastante pareja. Ello se debió, sobre todo, al papel que desempeñó Willax, el canal que más espacio le concedió a las personas que exigían desde la anulación de las mesas cuestionadas hasta la intervención de la Organización de Estados Americanos (OEA) para que lleve adelante una auditoría internacional. Willax fue el gran promotor de esta narrativa. Es cierto que los demás canales también dieron tribuna a los voceros de un fraude que en la práctica nunca se comprobó; sin embargo, al mismo tiempo, ofrecieron más oportunidades a quienes alegaban el argumento contrario.

---

<sup>33</sup> El conteo rápido de Ipsos difundido en la noche de la elección adelantaba la victoria de Castillo. Los resultados oficiales de la ONPE la confirmaron.

**Tabla 13. Entrevistas en televisión a personas a favor o en contra de la teoría del fraude**

Postura	Willax	Canal N	Panamericana	RPP	TV Perú	América	Latina	ATV	ATV+	Total
Rechazan la posición de fraude	1	51	5	48	25	4	21	23	8	186
Respaldan la posición de fraude	92	29	5	20	6	2	9	7	5	175
<b>Total</b>	<b>93</b>	<b>80</b>	<b>10</b>	<b>68</b>	<b>31</b>	<b>6</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>13</b>	<b>361</b>

La tabla 14 expresa en minutos cuánto tiempo en entrevistas tuvo cada una de las posiciones del «fraude» y del «no fraude». De nuevo, es de notar que, salvo por el caso de Willax, todos los demás canales privilegiaron la segunda. Dicho esto, ¿debían los medios conceder entrevistas a personas que, sin aportar pruebas, pretendían descalificar las elecciones que observadores y diversos países (Estados Unidos y Canadá, entre otros) consideraban legítimas? Se trata de una pregunta válida cuyas posibles respuestas escapan a este trabajo.

**Tabla 14. Entrevistas en televisión a personas que apoyaron y rechazaron la teoría del fraude (minutos al aire)**

Postura	Willax	N	Panamericana	RPP	TV Perú	América	Latina	ATV	ATV +	Minutos al aire	Horas al aire
Respalda la posición de fraude	1530	500	75	332	81	24	142	139	88	2911	48,5
Rechaza la posición de fraude	53	875	84	753	388	47	278	402	138	3018	50,3
<b>Total</b>	<b>1583</b>	<b>1375</b>	<b>159</b>	<b>1085</b>	<b>469</b>	<b>71</b>	<b>420</b>	<b>541</b>	<b>226</b>	<b>5929</b>	<b>98,8</b>

Finalmente, en las tablas 15 y 16 se establece quiénes fueron los personajes más entrevistados en los canales de televisión para defender cada una de las posiciones en disputa. En lo que respecta al grupo que argumentaba la existencia de un fraude, el único ligado a Fuerza Popular desde la campaña de la primera vuelta era Fernando Rospigliosi, quien postuló al Congreso, aunque sin éxito. En la lista destaca Lourdes Flores Nano, quien se sumó al equipo de abogados que diseñó la estrategia destinada a impedir la proclamación de Castillo. También el excandidato presidencial, López Aliaga<sup>34</sup>, y Fernán Altuve y Yeni Vilcatoma, ambos abogados con carreras políticas intermitentes, que ofrecían sus pareceres como expertos legales<sup>35</sup>. Es decir, la mayor parte de estos voceros no estaban orgánicamente vinculados con la candidatura de Fujimori. Posiblemente ello responda al deseo de aparentar que no se defendía una opción política en particular. En cuanto al sector que señalaba que el proceso se había llevado con normalidad, Betssy Chávez y Alex Paredes ingresaron al Congreso por Perú Libre, mientras que Pedro Francke se sumó al equipo técnico de Castillo durante la segunda vuelta y luego ocupó una plaza ministerial al frente de la cartera de Economía y Finanzas. En este caso sí se aprecia una mayor relación orgánica entre los voceros y el candidato. Los dos entrevistados restantes, Julio Arbizu y Ronald Gamarra, integraron el equipo legal.

---

<sup>34</sup> López Aliaga, incluso, defendía la tesis de que a él mismo le habían hecho fraude en la primera vuelta.

<sup>35</sup> Los dos tienen cercanías con el fujimorismo. Altuve llegó al Congreso en 2000 con la organización Perú 2000 que lideró Alberto Fujimori. Yeni Vilcatoma hizo lo propio en las elecciones de 2016 en la lista de Fuerza Popular.

**Tabla 15. Personas que apoyaron la teoría del fraude con un mayor número de entrevistas en televisión**

Persona	Nº de entrevistas	Minutos al aire	Horas al aire
Lourdes Flores Nano	9	220	3,67
Fernán Altuve	8	129	2,15
Rafael López Aliaga	7	153	2,55
Yeni Vilcatoma	7	123	2,05
Fernando Rospigliosi	6	94	1,57
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>719</b>	<b>11,9</b>

**Tabla 16. Personas que rechazaron la teoría del fraude con un mayor número de apariciones en televisión**

Persona	Nº de entrevistas	Minutos al aire	Horas al aire
Pedro Francke	6	128	2,13
Julio Arbizu	7	110	1,83
Alex Paredes	6	109	1,82
Betssy Chávez	5	84	1,40
Ronald Gamarra	5	79	1,31
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>510</b>	<b>8,5</b>

Las cifras globales demuestran que durante la etapa post electoral los canales de televisión le dieron una mayor cobertura a las posiciones que negaban la perpetración de un fraude electoral. No resulta sorprendente en la medida de que los resultados oficiales apuntaban a un ganador y futuro presidente, por lo que tenía sentido buscar entrevistar a voceros del gobierno en ciernes. Sin embargo, es necesario añadir que esos mismos canales –unos más que otros– ofrecieron importantes espacios a quienes señalaban, sin presentar pruebas, que la voluntad popular había sido alterada. Un caso excepcional es el de Willax, medio que se convirtió desde su programación diaria en el principal promotor de aquella teoría.

## 5. CONCLUSIONES

Los medios de comunicación son una herramienta esencial durante el desarrollo de una campaña electoral porque son los vehículos que trasladan información desde los partidos y candidatos en contienda hacia los ciudadanos que se aprestan a elegir a sus autoridades. Sin embargo, aquello que el público recibe, como advierten diversos autores, no es un cuerpo neutral u objetivo. Los medios construyen agendas que no se encuentran libres de influencias externas y participan en la construcción de las percepciones del público en torno a los temas y personajes que ponen de relieve. Por esa razón la necesidad de analizar su cobertura reviste importancia.

Respecto a la cobertura periodística, esta elección presentó dos etapas definidas: en la primera vuelta el comportamiento de los medios de comunicación seleccionados estuvo dentro de lo que se podría esperar en estos procesos y, salvo señalamientos puntuales, como fue el caso de Willax TV, mantuvo equilibrio en sus contenidos en lo referido a la presencia de los candidatos. Este comportamiento cambió a partir de la segunda vuelta, donde se evidencia un sesgo mayoritario a favor de la candidatura de Keiko Fujimori, su equipo técnico y personas que la respaldaban, así como el espacio otorgado a la narrativa de fraude que este grupo instaló en la postelección.

La información presentada sobre la cobertura de los medios de comunicación durante la primera vuelta permite resaltar ciertas características. En primer lugar, el énfasis que puso la prensa sobre las propuestas de los candidatos en temas relacionados con la economía. En segundo lugar, Rafael López Aliaga se convirtió en el candidato que acumuló mayor presencia en los diarios y canales de televisión. Al respecto, la exposición otorgada por Willax TV, así como el discurso de confrontación que utilizó durante su campaña, podrían explicar en parte este interés. Finalmente, Pedro Castillo fue el candidato que tuvo menos exposición en las agendas de los medios, por tanto, es probable que la atención de estos últimos no haya tenido un peso o participación

relevante en su triunfo del 11 de abril. En ese sentido, se abre un espacio para otras investigaciones que busquen determinar cuáles fueron los factores que le permitieron obtener este resultado.

Ya en la segunda vuelta la reducción de las opciones presidenciales a solo dos y la marcada distancia ideológica entre ellas supuso una exacerbación de la polarización en la cobertura de los medios que se reflejó en la televisión. La información demuestra que la exposición en entrevistas de la candidata Fujimori resultó mucho mayor que la del candidato Castillo. Es plausible suponer que la diferencia responda a la negativa de este último de aceptar las invitaciones que se le cursaban; no obstante, cuando se revisan las entrevistas a quienes anunciaron su respaldo a cualquiera de las partes en contienda, aquellos que dijeron preferir la opción de la candidata de Fuerza Popular también tuvieron una presencia más amplia. Es conveniente señalar que no todos los medios analizados se comportaron de la misma forma. Algunos demostraron un mayor equilibrio a la hora de seleccionar a sus invitados. Este ambiente de polarización no solo se observa en las cifras presentadas. Lo ocurrido en América Televisión —que derivó en la salida de un equipo periodístico y de producción completo por discrepar de los criterios de cobertura— refleja el momento que se vivió en esa etapa de la elección.

Un hecho singular en esta cobertura de campaña, que no se apreció en otras elecciones, tiene que ver con lo que pasó luego de la votación del 6 de junio que determinó la victoria de Castillo. Las acusaciones de un presunto fraude en mesa enarboladas por la candidata Fujimori, sus cercanos y promotores de dicha narrativa hallaron un espacio relevante en los canales. Si bien es de justicia decir que la televisión entrevistó en mayor proporción a quienes negaban tal hipótesis, al mismo tiempo es válido preguntarse si los medios, en aras de la lógica de ofrecer todas las versiones, hicieron bien en presentar en sus plataformas a personas que, sin pruebas, pretendían desconocer los resultados producto de un proceso que, de acuerdo con observadores y estudios estadísticos serios, respetó la voluntad popular.

¿Las características de la cobertura favorecieron la victoria de Castillo? Es una posibilidad digna de considerarse, por cierto. La encuesta del IEP, reseñada en este trabajo, demuestra que la mayoría de los ciudadanos fueron capaces de percibir que el comportamiento mediático en la campaña de la segunda vuelta tendió a favorecer a Fujimori. Es decir, entendieron que existía una desproporción en el tratamiento informativo. No es de interés aquí discutir si las críticas contra Castillo se justificaban o no. El punto central es que, en el contexto de una competencia electoral, los peruanos identificaron que los medios, en general, hicieron patente su opción política en lugar de apostar por un mayor equilibrio. La información que se recogió en el transcurso de esta investigación y que se ha presentado en las páginas previas abona en favor de quienes percibieron que la arena mediática, en efecto, se inclinó hacia uno de los lados.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aruguete, Natalia (2009). Estableciendo la agenda. Los orígenes y la evolución de la teoría de la *Agenda Setting*, *Ecos de la comunicación*, 2(2), 11-38.
- Carragee, Kevin & Wim Roefs (2004). The Neglect of Power in Recent Framing Research. *Journal of Communication*, 54, 214-233.
- García Beaudoux, Virginia; Orlando D'Adamo & Gabriel Slavinsky (2007). *Comunicación política y campañas electorales: estrategias en elecciones presidenciales*. Barcelona: Gedisa.
- García Beaudoux, Virginia & Orlando D'Adamo (2006). La construcción de la agenda de temas en una campaña electoral y su impacto en los votantes, *Psicología Política*, 33, 7-23.
- Hänggli, Regula (2020). *The origins of dialogue in the news media*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Hansen, Kasper & Pedersen Rasmus Tue (2014). Campaigns Matter: How Voters Become Knowledgeable and Efficacious During Election Campaigns. *Political Communication*, 31(2), 303-324.
- IDEA (2021). *Las elecciones durante la COVID-19: cómo se celebraron las campañas electorales en 2020*. Disponible en: <https://www.idea.int/es/>

- news-media/news/es/las-elecciones-durante-la-covid-19-c%C3%B3mo-se-celebraron-las-campa%C3%B1as-electorales-en
- James, Toby S. & Alihodzi Sead (2020). When is it Democratic to Postpone an Election? Elections During Natural Disasters, COVID-19, and Emergency Situations. *Election Law Journal*, 19(3), 344-362.
- Maurer, Peter & Markus Beiler (2018). Networking and Political Alignment as Strategies to Control the News. *Journalism Studies*, 19(14), 2024-2041
- McCombs, Maxwell & Shaw, Donald (1972). The Agenda Setting function of the mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36, 176-187.
- Nadeau, Richard; Neil Nevitte; Elisabeth Gidengil & André Blais (2008). Election Campaigns as Information Campaigns: Who Learns What and Does it Matter? *Political Communication*, 25(3), 229-248.
- Norris, Pippa (1999). *On Message: communicating the campaign*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Novo Vásquez, María Amparo (2007). Comportamiento estratégico de los *mass media* y los partidos en campaña electoral. Una aproximación teórica. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 6(1), 43-52.
- Sanjuán-Pérez, Antonio; Sandra Martínez-Costa & Teresa Nozal-Cantarero (2020). Presencia de partidos y líderes políticos en las principales cadenas de televisión en abierto durante la campaña de las elecciones generales de abril de 2019 en España. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 26(3), 1195-1204.
- Sides, John (2006). The Origins of Campaign Agendas. *British Journal of Political Science*, 36(3), 407-436.
- Torres, Alfredo (2020). *Elecciones y decepciones*. Lima: Planeta.
- Trent, Judith & Robert Friedenberg (2000). *Political Campaign Communication: principles and practices*. Westport, CT: Praeger.
- Unión Europea (2021). *Misión de expertos electorales, informe final*. Disponible en [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu\\_eem\\_per\\_2021\\_fr\\_es.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_eem_per_2021_fr_es.pdf)
- Valera, Lidia (2015). Building the news media agenda: Spanish political parties' influence on traditional media and blogosphere agendas during 2011 electoral campaign. *Communication & Society*, 28(3), 115-134.
- Wardle, Claire (2020). *Comprender el desorden informativo*. First Draft News. Information\_Disorder\_Digital\_AW\_ES.pdf (firstdraftnews.org)
- Zaller, John. (1989). Bringing Converse back in: Modeling Information Flow in Political Campaigns. *Political Analysis*, 1, 181-234.

# PRESENCIA, USO Y GESTIÓN DE LAS REDES SOCIALES EN LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES<sup>1</sup>

Gabriela Vega Franco<sup>2</sup>  
María Claudia Augusto<sup>3</sup>

## 1. ELECCIONES 2021: UNA ELECCIÓN ATÍPICA

Los últimos cinco años de historia política en el Perú profundizaron la crisis y el desprestigio de los partidos y líderes políticos, que ya tiene más de dos décadas en el país. Entre otros factores, debido al destape de grandes escándalos de corrupción y a la escalada sin precedentes del conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Como resultado de esta crisis, entre 2016 y 2021 el Perú tuvo cuatro presidentes y dos congresos electos. Sin embargo, probablemente el punto más álgido de este periodo se alcanzó en noviembre de 2020, con la vacancia del expresidente Martín Vizcarra y el establecimiento de un gobierno de transición desde la oposición en el Legislativo, hecho ante el cual miles

---

<sup>1</sup> Este trabajo no hubiese sido posible sin la colaboración y asistencia de Analourdes Román Carrillo y de María Pía Van Oordt en la sistematización de información. Asimismo, se agradecen los aportes de Paolo Sosa, Jorge Arrunátegui, Agnes Franco y Eduardo Villanueva.

<sup>2</sup> Gabriela Vega Franco es politóloga por la PUCP y máster en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, España.

<sup>3</sup> María Claudia Augusto Meléndez es politóloga de la PUCP y estudiante del Magister en Políticas Públicas de University College London. mcaugusto@pucc.edu.pe

de personas se movilizaron para manifestar su rechazo a lo que consideraron un gobierno ilegítimo.

Durante una semana, de forma espontánea, autoorganizada y sostenida, la ciudadanía se movilizó bajo el liderazgo de jóvenes. Las redes sociales fueron la principal herramienta para la difusión de información y la convocatoria a marchas y cacerolazos. El mundo digital cobró una importancia única en la vida política del país y junto a las formas más tradicionales de protesta, permitió su escalamiento<sup>4</sup>.

Con este antecedente empezaron a prepararse las elecciones generales de 2021, que se dieron, además, en un contexto sin precedentes. La emergencia sanitaria por la COVID-19 llevó a que el gobierno dispusiera la aprobación de estrictas medidas de aislamiento y restricción de aforo en espacios públicos durante todo 2020. Entre enero y marzo de 2021, un año después del inicio de la pandemia, el país volvió a cuarentena tras una segunda ola de contagios. A escasos tres meses de las elecciones, las candidaturas tuvieron que emplear herramientas y actividades de campaña distintas a las planificadas para posicionarse en la opinión pública.

Al mismo tiempo, las reglas electorales también fueron modificadas<sup>5</sup>. Entre algunos de los cambios significativos, el Congreso modificó la Ley de Organizaciones Políticas, ley 31046, estableciendo nuevas restricciones para el financiamiento privado de partidos. Con ello, se prohibió la contratación directa de publicidad en radio y televisión y, en su reemplazo, se amplió la franja electoral a través del financiamiento público indirecto en ambos medios, y por primera vez se incluyó el uso de redes sociales con fines de publicidad electoral.

Por tanto, si antes las elecciones se jugaban predominantemente en la vía pública, estas elecciones supusieron un reto al tener que recurrir

---

<sup>4</sup> Ledgard, Jimena (2020). *Plaza Pública*, «Perú: breve guía para entender la crisis política». Recuperado de <https://www.plazapublica.com.gt/content/peru-breve-guia-para-entender-la-crisis-politica>

<sup>5</sup> Ver, sobre cambios en el sistema electoral, el artículo de Milagros Campos en este libro.

a nuevas estrategias de campaña que incluyeran el uso de redes sociales para llegar a nuevos votantes, sin que esto garantice necesariamente el traslado a una mayor intención de voto<sup>6</sup>.

El presente artículo busca reflexionar sobre la presencia, uso y gestión de las redes sociales en las elecciones presidenciales, enfatizando sus implicancias en un contexto marcado por la debilidad partidaria y la disociación entre partidos y candidatos. Para ello, se sistematizan las publicaciones de seis candidatos a la presidencia y sus organizaciones políticas durante sus campañas electorales, desde febrero a abril de 2021, en Facebook, la red social más usada en el Perú<sup>7</sup>, y en Twitter, medio de contienda preferido por la clase política, la prensa y la ciudadanía interesada en la política<sup>8</sup>. Esta información fue complementada con la revisión de artículos y la realización de cinco entrevistas a expertos y miembros de los equipos de campaña.

Fueron analizadas las candidaturas de Yonhy Lescano, Hernando de Soto, Keiko Fujimori, Verónica Mendoza, Rafael López Aliaga y George Forsyth, selección que responde a su intención de voto a marzo de 2021. Esto permitió construir tres categorías de candidaturas que dan cuenta de las implicancias que la relación entre el partido y el candidato tiene en la presencia, uso y gestión de sus campañas electorales en redes sociales. Así, se presentan las candidaturas *casi* independientes, las candidaturas partidarias *primus inter pares* y las candidaturas partidarias de liderazgo único. Las características de cada campaña y las estrategias empleadas por cada equipo ponen en evidencia los desafíos de la virtualización y la representación en un contexto de debilidad partidaria.

---

<sup>6</sup> De acuerdo al JNE, los jóvenes de entre 18 a 29 años representaron el 27,4% del padrón electoral de las elecciones generales de 2021.

<sup>7</sup> IEP Informe de opinión, diciembre 2020. Recuperado de <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2020/12/Informe-IEP-OP-Diciembre-2020-final-v2.pdf>

<sup>8</sup> Artículo de opinión publicado por Eduardo Villanueva, en abril de 2021. Recuperado de: <https://eduardovillanuevamansilla.substack.com/p/las-redes-si-son-el-peru>.

El artículo se divide en cuatro secciones. En la primera se reflexiona sobre la relación entre redes sociales, democracia y representación. Luego, en la segunda, se presentan los resultados sobre la presencia y uso de las redes sociales por parte de los candidatos, para, a continuación, listar las tres categorías que se espera permitan describir las estrategias de campaña empleadas por los seis candidatos analizados. Finalmente, en la cuarta sección se aborda brevemente la segunda vuelta electoral y la figura de Pedro Castillo, ganador de la segunda vuelta presidencial, cuya candidatura se encontraba en la categoría «otros» hasta semanas antes de la primera vuelta<sup>9</sup>. A partir de lo descrito, se esbozan hallazgos que, más que conclusiones, buscan ser pistas para estudios que permitan profundizar la dinámica de las campañas políticas digitales en contextos de debilidad partidaria e institucional, como el caso peruano.

## **2. POLÍTICA EN REDES Y MEDIOS SOCIALES EN UN CONTEXTO DE DEBILIDAD PARTIDARIA**

La aparición y el auge de internet dieron origen a una serie de estudios y reflexiones en torno a su potencial efecto democratizador para las sociedades y culturas. Análisis desde diferentes disciplinas plantean que internet permitió una transformación fundamental de la acción y participación política de los ciudadanos (Della Porta, 2011; Franklin, 2014), ampliando nuestro ejercicio de la libertad de expresión e información en el espacio virtual. Como señalan distintos autores (Tucker, Theocharis, Roberts & Barberá, 2017; Sunstein, 2017), internet ha generado nuevas posibilidades para la participación, difusión de información, vigilancia y rendición de cuentas, así como nuevos mecanismos de asociación más diversos y menos concentrados en manos de los actores políticos tradicionales (Jensen, Danziger & Venkatesh, 2007).

---

<sup>9</sup> Ipsos Opinión Data (febrero de 2021). Recuperado de [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2021-03/6980221inf\\_v2\\_17mar21.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2021-03/6980221inf_v2_17mar21.pdf)

Probablemente, en la actualidad, la más clara materialización sea la innegable relevancia que tienen en nuestra vida diaria los medios sociales, aquellos medios esencialmente virtuales en los que el contenido es creado por los usuarios para ser consumido por personas que forman parte de la red del usuario creador (Van der Graaf, 2015) y las redes sociales que surgen a partir de ellos.

Facebook, Twitter, Instagram, Youtube y Tik Tok son plataformas de fácil acceso utilizadas para socializar, consumir, informarse y hasta expresarse políticamente en tiempo real. En estas redes, los usuarios pueden establecer conexiones con otras personas, de distintos grupos y redes, crear contenido propio, y consumir, apropiarse y replicar contenidos con el poder de elegir en qué espacio y red social quieren difundirlo (Villanueva, 2015).

A diferencia de los medios tradicionales, donde prima la rigidez y la unidireccionalidad, las redes sociales permiten una comunicación en tiempo real sin límites. Tal como Eduardo Villanueva (2021) plantea, mientras la validez de la información que difunden los medios de comunicación tradicionales se basa en la presunción de que esta ha sido construida de manera profesional, sistemática y rigurosa, cuando hablamos de redes sociales, la confianza sobre la información descansa en la relación personal del usuario con sus interlocutores.

El auge de internet también ha cambiado la forma de hacer política, transformando el vínculo representativo al plano virtual, permitiendo una comunicación directa que puede ser percibida como mensajes dados cara a cara (Parmelee & Shannon, 2012). Por ejemplo, Twitter es una red preferida por los políticos por su límite de caracteres, interacción directa y por permitir acceder a otras redes sin la necesidad de seguirlas (Petrova, Sen & Yildirim, 2021). Como señala Owen (2017), las redes son empleadas en su conjunto para dar anuncios, recibir retroalimentación, movilizar personas y para campañas electorales, empleando herramientas digitales innovadoras y segmentadas para atraer a nuevos votantes y recoger información sobre los públicos.

Incluso, como muestran Petrova y otros (2021), el uso activo de redes sociales por parte de nuevos candidatos puede aumentar la recolección de fondos de campañas.

Sin embargo, la especialización que demanda el diseño de campañas electorales en redes sociales, tanto para producir contenido como para recoger, monitorear y analizar los resultados, es costosa y requiere de conocimiento, recursos con los que no siempre cuentan los políticos (Stieglitz & Dang-Xuan, 2017). En algunos casos, esto puede aumentar la dependencia de los políticos en sus equipos de comunicación y, por tanto, disminuir su injerencia en la toma de decisiones. Más aún, pese a contar con un equipo, la facilidad con la que los usuarios generan contenido puede llevar a la pérdida de control de la campaña. Por tanto, las estrategias centralizadas conviven con la espontaneidad de las redes, generando una comunidad digital desestructurada pero capaz de viralizar mensajes y personajes, como ocurrió en la campaña presidencial de Barack Obama (Johnson & Perlmutter, 2010).

Aunque resulta tentador generalizar estos efectos positivos, es importante contextualizar su uso y advertir los desafíos que las redes suponen. Y es que, así como nos permiten acceder a información y vincularnos con individuos como nunca antes, las redes sociales propician dinámicas que distorsionan y limitan la amplitud inicial que aparentan.

Como señala Sunstein (2017), nuestras preferencias y el uso de algoritmos pueden crear cámaras de eco, pequeños submundos con información fragmentada que corroboran sesgos confirmatorios. Esto responde a que los comportamientos de los usuarios habituales tienden a buscar mayor convergencia; así, crean comunidades y grupos que alimentan sus propias narrativas. Sin embargo, aunque no existen estudios concluyentes sobre su impacto en la polarización (Zhuravskaya, Petrova & Enikolopov, 2020), la exposición a grupos similares podría conducir a radicalizar posiciones y recortar las posibilidades de reconocer como válidas posiciones discrepantes, haciendo a los usuarios vulnerables a la desinformación. Asimismo, nuestra interacción en redes

ha creado un mercado de tratamiento de datos que pueden ser funcionales para el diseño de campañas electorales en redes sociales, como muestra el caso de Cambridge Analytica (Zingales & Lancieri, 2019).

Además, como señala Villanueva (2021), otro elemento fundamental es que el mundo virtual permite el anonimato y, con ello, una acción carente de consecuencias. Esto es aprovechado por actores para construir narrativas emotivas, distorsionando la realidad y reemplazándola por la certeza de sus emociones. En ese sentido, como señalan Gentzkow y Shapiro (2006), la capacidad de creación que brindan las redes sociales reduce los filtros que garantizan la legitimidad o calidad de la información, siendo las noticias falsas —especialmente las políticas— muy fáciles de difundir debido a su novedad y las emociones que generan (Vosoughi, Roy & Aral, 2018).

Así, las redes sociales, además de haber convertido en uso común términos como *likes*, seguidores e *influencers*, han dado origen a nuevos fenómenos como el *microtargeting*, las *fake news*, los *trolls*, la creación de *bots* o usuarios falsos, los *memes* o el *shitposting*, hoy centrales en el debate.

Actualmente, la masificación de los *smartphones* ha aumentado el uso de redes sociales y, por tanto, el uso de estas plataformas como estrategia en campañas electorales. Según datos de OSIPTEL, para 2019, cerca del 78% de hogares peruanos manifestaron contar con al menos un dispositivo móvil para conectarse a internet. El acceso a dispositivos aumentó a causa de la pandemia, registrando una mayor demanda por celulares inteligentes y laptops<sup>10</sup>. De esa forma, se calcula que en la última década el Perú ha pasado de seis a veinte millones

---

<sup>10</sup> RPP, 26 de noviembre de 2020. «GFK: Las ventas de televisores, refrigeradores, celulares y computadoras subió a un 17%, a pesar de la pandemia». Recuperado de <https://rpp.pe/economia/economia/gfk-se-venden-mas-televisores-en-pandemia-que-cuando-peru-fue-al-mundial-rusia-2018-cyber-wow-cyber-days-venta-por-internet-covid-19-computadoras-mundial-rusia-2018-noticia-1305994>

de usuarios a nivel nacional<sup>11</sup>, siendo las redes de uso predominantes Whatsapp (87%) y Facebook (83%) frente a otras en ascenso como Instagram (30%), Tik Tok (16%) y Twitter (15%)<sup>12</sup>.

No obstante, pese a su importancia, se registran problemas de acceso y brechas de conectividad que generan una interacción parcial o interrumpida. Como señalan Carrión y otros (2019), «los más jóvenes, quienes viven en zonas urbanas, los más educados y las personas con más riqueza tienen una mayor probabilidad de usar las redes sociales» (ver tabla 1). Por ejemplo, en contraste con los *smartphones*, solo el 45% de los hogares peruanos cuenta con una computadora con conexión a internet, cifra que disminuye a 9,9% en el área rural (INEI, 2021).

Tabla 1. Usuarios de redes sociales, Perú 2019

Característica	Población general	WhatsApp	Facebook	Twitter
Urbano (%)	76,6	84,6	81,6	87,8
Rural (%)	23,4	15,4	18,4	12,2
Hombre (%)	49,9	53,5	52,5	69,6
Mujer (%)	50,1	46,5	47,5	30,4
Edad promedio	39	34,1	32,8	31
Riqueza promedio	3	3,3	3,3	4
Promedio años de educación	11,1	12,9	9,8	14,1

Fuente: Carrión y otros, 2019.

Finalmente, al analizar los desafíos de la digitalización para la participación política y las campañas electorales en el caso peruano, es necesario señalar la debilidad partidaria y la fragmentación electoral que existe en nuestro país. El Perú ha sido catalogado como una democracia sin

<sup>11</sup> IPSOS, agosto 2020. Recuperado de <https://www.ipsos.com/es-pe/uso-de-redes-sociales-entre-peruanos-conectados-2020>

<sup>12</sup> IEP Informe de opinión, diciembre 2020. Recuperado de <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2020/12/Informe-IEP-OP-Diciembre-2020-final-v2.pdf>

partidos (Levitsky & Cameron, 2003; Tanaka 2005), donde los partidos suelen ser vehículos electorales sin alcance territorial, y las candidaturas se definen a través de alianzas efímeras que culminan tras cada elección (Levitsky & Zavaleta, 2019).

Dada la debilidad partidaria, muchas organizaciones funcionan como «partidos cascarón» o «vientres de alquiler»<sup>13</sup>, estructuras vacías que posibilitan, y hasta promueven, un cambio drástico de programas, equipos y candidatos para cada elección. Como resultado, las campañas tienden a privilegiar a los candidatos antes que a la marca partidaria, capitalizando el voto en torno a figuras y aumentando los costos potenciales de campaña.

Asimismo, la ausencia de recursos organizacionales, la volatilidad de los cuadros o la ausencia de los mismos, aumentan el costo de las campañas. Las redes sociales pueden funcionar como sustitutos partidarios, en la línea de lo propuesto por Levitsky y Zavaleta (2019), supliendo los vacíos de organización a través de la convocatoria a voluntarios que asuman tareas logísticas o de difusión, o generando cadenas de difusión espontáneas.

Finalmente, pese a su potencialidad, el carecer de cuadros con el conocimiento requerido para diseñar una campaña electoral y, específicamente, una estrategia en redes sociales, mina la fuerza y pertinencia de las estrategias; por lo que, si se cuenta con los recursos económicos y se quiere tener resultados efectivos, es común que esta tarea sea asumida por consultores externos de alto *expertise*. Los costos y la especialización se elevan, mientras que el control de la campaña se diluye o transfiere a figuras externas o, incluso, a la ciudadanía como creadora de su propio contenido, restándole así poder a los políticos.

---

<sup>13</sup> Nos referimos a organizaciones con inscripción legal que cambian de nombre en cada elección y que son cedidas a candidatos con posibilidades de ganar. Recientemente, una reforma política busca castigar a las organizaciones partidarias con bajo desempeño, impidiendo que sean vientres de alquiler.

### 3. PRESENCIA DE CANDIDATOS PRESIDENCIALES EN REDES SOCIALES EN LA PRIMERA VUELTA ELECTORAL

Las candidaturas observadas comparten algunos aspectos similares en cuanto a su presencia en redes. Los seis casos de estudio contaron con una cuenta en Facebook y Twitter, tendencia que se repitió en Instagram, con excepción de Fuerza Popular y Victoria Nacional, que carecían de una cuenta oficial del partido en dicha red. Además de las cuentas de candidatos y partidos, algunas candidaturas optaron por la creación de cuentas complementarias dirigidas a públicos segmentados. Por ejemplo, Acción Popular, Avanza País y Fuerza Popular crearon perfiles para jóvenes con el fin de movilizar voluntarios que apoyen la campaña mientras que Juntos por el Perú creó cuentas para absolver dudas técnicas sobre el plan de gobierno. Sin embargo, las cuentas no tuvieron el mismo punto de partida ni evolución. Para mostrarlo, presentaremos datos de la presencia en redes, así como la evolución de los seguidores del partido y del candidato, el interés de búsqueda de los candidatos y el número de publicaciones.

Con relación a los seguidores de sus cuentas, los candidatos Rafael López Aliaga y Hernando de Soto registraron un mayor crecimiento en Facebook y Twitter (tablas 2 y 3). Caso contrario fue el de figuras con más trayectoria política como Yonhy Lescano, Keiko Fujimori o Verónica Mendoza, que vieron un crecimiento marginal de sus comunidades digitales, ya construidas en años anteriores, lo que sugiere limitaciones en la estrategia de campaña para atraer nuevos seguidores.

Sin embargo, es necesario destacar que el número de *likes* o seguidores no se corresponde necesariamente con la intención de voto. Estos reflejan interés o también prácticas de compra de seguidores, interacciones y «cuentas golondrinas», las cuales funcionan temporalmente para mostrar apoyo u oposición a un candidato<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> *El Comercio*, 6 de abril de 2021. «Elecciones 2021: cuentas falsas proliferan en Twitter en tramos clave de la campaña». Recuperado de <https://elcomercio.pe/elecciones-2021/elecciones-2021-cuentas-falsas-proliferan-en-twitter-en-tramos-claves-de-la-campa-na-twitter-redes-sociales-bots-noticia/>

**Tabla 2. Evolución de seguidores de los candidatos en Facebook**

Candidato	Organización política	Ene	Feb	Mar	Abr	Variación Ene-Abr (%)
Yonhy Lescano	Acción Popular	441 017	450 733	486 100	494 811	12,2
Hernando de Soto	Avanza País	107 777	115 794	145 326	242 195	124,7
Keiko Fujimori	Fuerza Popular	1 653 612	1 655 675	1 658 723	1 683 312	1,8
Verónica Mendoza	Juntos por el Perú	321 653	325 068	337 082	369 204	14,8
Rafael López Aliaga	Renovación Popular	30 478	57 245	237 257	377 335	1138,1
George Forsyth	Victoria Nacional	103 823	111 431	142 858	167 068	60,9

Fuente: JNE, 2021. Elaboración propia.

**Tabla 3. Evolución de seguidores de los candidatos en Twitter**

Candidato	Organización política	Ene	Feb	Mar	Abr	Variación Ene-Abr (%)
Yonhy Lescano	Acción Popular	218,875	220193	226,578	230,100	5,1
Hernando de Soto	Avanza País	33,132	38,022	55,236	77,432	133,7
Keiko Fujimori	Fuerza Popular	1,065,648	1,067,700	1,072,263	1,077,724	1,1
Rafael López Aliaga	Renovación Popular	23,450	31292	66,272	89,827	283,1
Verónica Mendoza	Juntos por el Perú	465,068	467806	477,879	497,596	7,0
George Forsyth	Victoria Nacional	82,758	84808	88,266	92,811	12,1

Fuente: JNE, 2021. Elaboración propia.

De los seis candidatos, Rafael López Aliaga (90%) y Hernando de Soto (96%) registran la mayor cantidad de seguidores reales, seguidos de George Forsyth (82%), Verónica Mendoza (73%), Yonhy Lescano (71%) y, en último lugar, Keiko Fujimori (63%), de acuerdo a información de Twitter Audit.

En segundo lugar, en relación al interés de búsqueda, Yonhy Lescano, Hernando de Soto y Verónica Mendoza (gráfico 1) fueron los candidatos más buscados en Google entre enero y marzo. En el caso de Lescano, se observan picos de búsqueda que corresponden a sucesos que marcaron su campaña, como su accidente en San Martín, el 11 de febrero<sup>15</sup> o el anuncio de recuperar el Huáscar, el 22 de marzo<sup>16</sup>. En de Soto se observa un crecimiento marcado desde mediados de marzo, que coincide con su aumento de intención de voto y pequeños picos de búsqueda, como el ocurrido el 5 de marzo, fecha en que apoyó públicamente al candidato a Rafael López Aliaga, ante la apelación contra la exclusión de su candidatura<sup>17</sup>.

Respecto a Verónica Mendoza, el interés de búsqueda fue bajo hasta el 21 de marzo, fecha que coincide con el debate del Jurado Nacional de Elecciones, a partir del cual todos los candidatos, a excepción de Keiko Fujimori, experimentaron un crecimiento en el interés de búsqueda. Una tendencia similar, aunque en menor medida, se repite en el caso de Forsyth, quien registra picos de búsqueda en febrero, que podrían atribuirse al anuncio de su exclusión por parte del JNE.

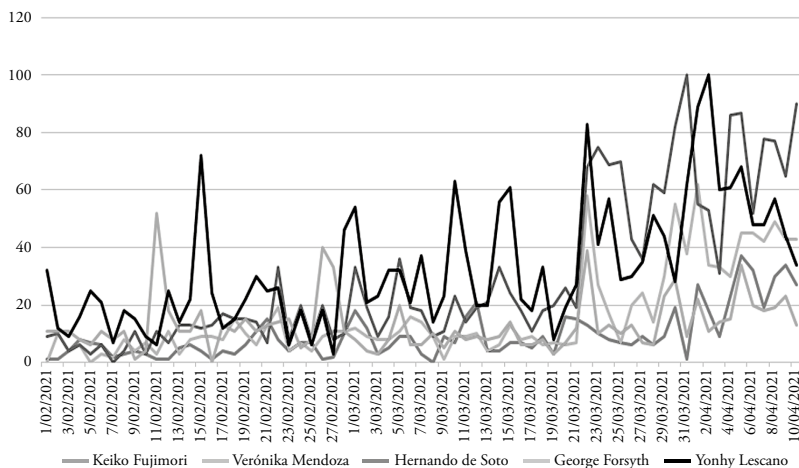
---

<sup>15</sup> *Andina*, 11 de febrero de 2021. «Elecciones 2021: Lescano sufre accidente durante campaña en San Martín». Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-elecciones-2021-lescano-sufre-accidente-durante-campana-san-martin-833456.aspx>

<sup>16</sup> *RPP*, 22 de marzo de 2021. «Yonhy Lescano: 'Voy a pedir a Chile que devuelvan el monitor Huáscar'». Recuperado de <https://rpp.pe/peru/tacna/elecciones-2021-yonhy-lescano-voy-a-pedir-a-chile-que-devuelvan-el-monitor-huascar-video-noticia-1327498>

<sup>17</sup> *El Comercio*, 5 de marzo de 2021. «Hernando de Soto expresa su solidaridad a Rafael López Aliaga en protesta frente al JNE». Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/elecciones/rafael-lopez-aliaga-recibe-apoyo-de-hernando-de-soto-en-proteta-frente-al-jne-elecciones-2021-nndc-noticia/>

Gráfico 1. Interés de búsqueda de los candidatos presidenciales



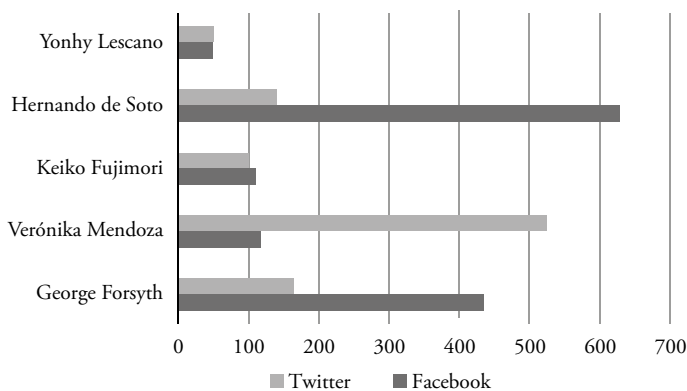
Fuente: Google. Elaboración propia.

100 refleja la popularidad máxima del término y 0 la ausencia de datos para el análisis. No fue posible incluir a Rafael López Aliaga por los criterios de comparación. Sin embargo, sus búsquedas se incrementan a inicios de marzo y disminuyen en la recta final.

Finalmente, de todos los candidatos, Keiko Fujimori es quien registra el menor interés de búsqueda hasta la última semana de elecciones, cuando las encuestas mostraron un aumento en la intención de voto. Esto guarda relación con el alto antivoto que enfrentó su candidatura, producto, entre otros elementos, del desempeño del partido y de su liderazgo, como veremos en la siguiente sección.

La frecuencia de publicación de los candidatos fue heterogénea (gráfico 2) y es probable que guarde relación con las diferentes estrategias de campaña desplegadas en redes sociales. La candidata con mayor presencia en Twitter fue Mendoza, mientras en Facebook lo fueron de Soto y Forsyth. En el caso de Lescano y Fujimori, ambas candidaturas tuvieron una baja frecuencia de publicación. En el otro extremo, Rafael López Aliaga aparece como el candidato con más publicaciones, con una frecuencia semanal de 53 en Facebook y 280 en Twitter.

**Gráfico 2. Número de publicaciones de candidatos presidenciales en Twitter y Facebook (1/2/21-11/4/21)**



Elaboración propia con información de internet.

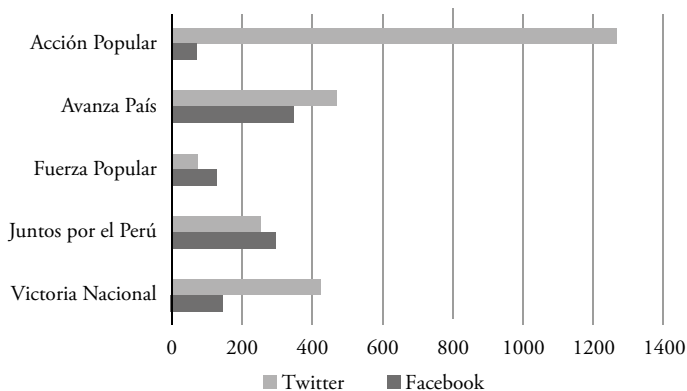
La frecuencia de publicación de los candidatos fue heterogénea (gráfico 2) y es probable que guarde relación con las diferentes estrategias de campaña desplegadas en redes sociales. La candidata con mayor presencia en Twitter fue Mendoza, mientras en Facebook lo fueron de Soto y Forsyth. En el caso de Lescano y Fujimori, ambas candidaturas tuvieron una baja frecuencia de publicación. En el otro extremo, Rafael López Aliaga aparece como el candidato con más publicaciones, con una frecuencia semanal de 53 en Facebook y 280 en Twitter.

En el caso de las organizaciones políticas, la frecuencia varía según la red social. A excepción de Fuerza Popular, Facebook es la red menos usada (gráfico 2). En Twitter, organizaciones como Acción Popular y Avanza País registran más publicaciones que sus candidatos. Nuevamente, Renovación Popular aparece como un caso extremo, donde las redes fueron raramente usadas, lo que confirma la distancia entre el partido y candidato.

Finalmente, las tablas 4 y 5 recogen la brecha entre los seguidores de los candidatos y sus organizaciones partidarias. Tomemos el caso de Fuerza Popular, cuyos seguidores representan apenas entre el 1%

y 4% de los de su candidata. Esta diferencia sugiere el peso que se le otorga a la organización política en la estrategia de campaña, así como la personalización de la política que promueven tanto el actual contexto político como las dinámicas de los medios sociales, y sobre las cuales se indaga a continuación.

**Gráfico 3. Número de publicaciones de organizaciones políticas en Twitter y Facebook (1/2/21-11/4/21)**



Elaboración propia con información de internet.

**Tabla 4. Diferencia de seguidores en redes sociales del partido y candidato en Facebook**

Candidato	Organización	Candidato	Organización política	%
Yonhy Lescano	Acción Popular	403 846	48 984	12,13
Hernando de Soto	Avanza País	220 993	21 617	9,78
Keiko Fujimori	Fuerza Popular	1 764 911	2364	1,34
Verónica Mendoza	Juntos por el Perú	358 717	19 418	5,41
Rafael López Aliaga	Renovación Popular	289 974	1379	0,48
George Forsyth	Victoria Nacional	146 759	3792	2,58

Elaboración propia con información de internet, hasta el 12 de mayo de 2021.

**Tabla 5. Diferencia de seguidores en redes sociales del partido y candidato en Twitter**

Twitter	Organización	Candidato	Organización política	%
Yonhy Lescano	Acción Popular	231 821	14 104	6,08
Hernando de Soto	Avanza País	100 794	5066	5,03
Keiko Fujimori	Fuerza Popular	1 119 998	43 869	3,92
Verónica Mendoza	Juntos por el Perú	508 688	23 176	4,56
Rafael López Aliaga	Renovación Popular	116 846	27 859	23,84
George Forsyth	Victoria Nacional	93 933	538	0,57

Elaboración propia sobre la base de las redes sociales de candidatos y partidos, hasta el 12 de mayo.

#### **4. USO Y GESTIÓN DE CAMPAÑAS EN REDES SOCIALES EN LA PRIMERA VUELTA ELECTORAL**

Con base a las candidaturas seleccionadas, esta sección analiza el uso y gestión de redes sociales durante la primera vuelta electoral: los desafíos de la digitalización de las campañas electorales en el Perú para la gestión de una campaña competitiva y cómo es que los partidos políticos y candidatos sortean estos retos. Para ello, se analizan elementos clave de las candidaturas, estableciendo como punto de partida el vínculo partido-candidato para entender sus implicancias en la definición de objetivos, mensajes y toma de decisiones (tabla 6).

Partiendo de este análisis se construyeron tres categorías de candidaturas presidenciales. Estas dan cuenta de cómo influye la relación del candidato con el partido que aloja su candidatura y permiten comprender la forma en la que se concibieron y gestionaron las campañas electorales en redes sociales<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Cabe señalar que en aquellas campañas donde se identifica un liderazgo claro, un equipo a tiempo completo y una estrategia definida se apela a «campañas estructuradas», mientras que su ausencia denota la presencia de «campañas desestructuradas».

**Tabla 6. Variables observadas**

Variable	Descripción
Trayectoria de campaña del candidato	Antecedentes políticos de la o el candidato, que comprende las veces que ha postulado a la Presidencia de la República, así como cargos de elección popular alcanzados.
Trayectoria reciente del partido político	Antecedentes de la marca partidaria, así como del partido político inscrito en el Registro de Organizaciones Políticas, antes del cambio de nombre, de ser el caso. Comprende las veces que el partido político ha competido y ganado la Presidencia de la República y/o representación en el Congreso de la República.
Equipo de campaña electoral en redes sociales	Equipo de personas a cargo de la campaña electoral de la candidatura, específicamente en la dimensión de comunicaciones y redes sociales, distinguiendo el tipo de vinculación con el candidato y/o el partido político.
Liderazgo de la estrategia de campaña electoral en redes sociales	Persona o personas que ejercen el liderazgo y/o control de la toma de decisión a lo largo de la campaña electoral en redes sociales, distinguiendo el tipo de vinculación que el grupo o individuo tiene con el candidato y/o el partido político.
Reto identificado para la candidatura	Principal objetivo y reto que enfrenta la candidatura, de acuerdo con las entrevistas realizadas y a la información recogida.
Estrategia de la campaña electoral en redes sociales	Ruta fijada para la campaña electoral en redes sociales, con relación a las variables antes observadas, que incluye mensajes, tácticas y/o herramientas priorizadas.
Énfasis de la candidatura	Foco comunicacional que ha tenido la campaña electoral en redes, distinguiendo si éste ha estado en la candidatura o la organización política, incorporando los matices observados.

1. **Candidatura casi independiente.** Candidaturas que concentran los esfuerzos de campaña en la construcción de la imagen del candidato, de manera independiente al partido. Este tipo de campañas se caracterizan por una gestión paralela al partido político que sirve de vehículo para su candidatura. Por ello, no suelen priorizar ni integrar las prioridades políticas o programáticas del partido; por el contrario, se concentran en la construcción de imagen y en el posicionamiento del candidato de manera independiente.

Son altamente especializadas y controladas por equipos externos cuya vinculación y contratación es realizada de forma directa por el candidato. Estos equipos se construyen a partir de consultores independientes o miembros de agencias con alto *expertise* en marketing digital (comercial y político).

En esta categoría ubicamos a las candidaturas de Hernando de Soto con el partido político Avanza País; Rafael López Aliaga con Renovación Popular; y, por último, George Forsyth con Victoria Nacional.

2. **Candidatura partidaria primus inter pares.** Candidaturas que se concentran en el aprovechamiento de la imagen ya construida del candidato y elaboran un discurso político para la ciudadanía a la par que gestionan las distintas facciones a la interna del partido o coalición electoral.

Este tipo de candidaturas se caracterizan por una gestión de campaña precaria en recursos humanos y económicos, y está altamente relacionada con la dinámica partidaria de la organización u organizaciones políticas que respaldan la candidatura. La toma de decisiones es más compleja; en ella no solo participan los candidatos, sino autoridades partidarias que dialogan para alcanzar acuerdos sobre el uso de recursos, mensajes y estrategias que, en este caso, tienen una mayor vinculación con la visión política partidaria y programática. Por tanto, a diferencia de las candidaturas casi independientes, resulta más complejo realizar ajustes frente a errores de campaña.

En este tipo de candidatura encontramos los casos de Yonhy Lescano, candidato por Acción Popular, y el de Verónica Mendoza por la coalición Juntos por el Perú.

3. **Candidatura partidaria de liderazgo único.** Candidaturas que concentran sus esfuerzos en el aprovechamiento de la imagen

ya construida del candidato, cuyo liderazgo es indiscutible dentro y fuera del partido, lo que permite gestionar la campaña sin mayores reveses ni desalineamientos internos.

Este tipo de candidaturas se caracterizan por una gestión de campaña organizada y de liderazgo claro en manos del candidato. La toma de decisiones combina criterios políticos y programáticos con comunicacionales y de marketing político. El equipo de gestión de redes sociales responde al candidato, pero se organiza para cumplir roles, funciones y directrices de un colegiado en el que participan líderes del partido, así como especialistas y consultores externos. El posicionamiento del candidato se da de forma armónica y sumamente alineada al partido, e incluso a los candidatos que componen las listas congresales, quienes deben usar sus redes sociales y de apoyo para difundir mensajes del candidato presidencial. No existe competencia interna y los discursos son pactados y repetidos por todos los voceros sin mayores choques, inconsistencias ni resistencia visible ante la ciudadanía.

En esta última categoría encontramos el caso de Keiko Fujimori junto al partido Fuerza Popular.

A continuación, analizamos cada uno de los casos señalados.

#### **4.1. Candidaturas casi independientes: Hernando de Soto, Rafael López Aliaga y George Forsyth**

Los tres candidatos postularon a la presidencia con partidos políticos cuyos nombres y logos fueron modificados para sus candidaturas: Restauración Nacional se convirtió en Victoria Nacional para hacer referencia al distrito limeño del que Forsyth fue alcalde; Solidaridad Nacional, asociada al liderazgo del exalcalde de Lima Luis Castañeda, se transformó en Renovación Popular; y Avanza País rediseñó su logo y línea gráfica para de Soto. De esta manera, las tres organizaciones renovaron su imagen intentando comunicar un nuevo comienzo y

presentando a sus candidatos como artífices y protagonistas de sus candidaturas.

Así, de acuerdo a las entrevistas realizadas, las decisiones de sus campañas estuvieron en manos de los candidatos, sin mayor injerencia de la organización. Estos equipos altamente especializados rindieron cuentas de su trabajo directamente al candidato; desarrollaron e implementaron sus estrategias con libertad, autonomía y respaldo, concentrando sus esfuerzos en construir una nueva y fresca imagen de sus candidatos en la opinión pública, especialmente en las redes sociales.

De ese modo, presentaron a de Soto, López Aliaga y Forsyth como alternativas nuevas en la política, aunque no lo fueran del todo, posicionándolos como *antiestablishment*. Para lograrlo, enaltecieron atributos personales la experiencia de un economista internacional con *networking*, el éxito individual y la juventud en busca de un cambio, respectivamente. Las estrategias de las tres candidaturas privilegiaron la virtualidad y coinciden en una valoración alta de las redes sociales como herramienta principal para acercarse a los votantes, especialmente jóvenes y urbanos, manteniendo la presencialidad y el programa como herramientas secundarias.

En el caso de Hernando de Soto, la campaña en redes sociales fue estructurada e inició tardíamente. El equipo de campaña fue totalmente externo y rediseñó la estrategia de comunicaciones, enfocándose en hacer conocido a de Soto orgánicamente en los jóvenes urbanos de 18 a 30 años.

Como se mencionó, el discurso de campaña resaltó la experiencia de Soto, presentándolo como un candidato moderno y reconocido internacionalmente. De acuerdo al jefe de campaña en redes sociales, el partido cumplió un rol secundario, pues resultaba inviable posicionar a ambos y «no tenía sentido porque del partido puede salir un vocero que no conocemos»<sup>19</sup>, lo que podría perjudicar la estrategia de campaña.

---

<sup>19</sup> Entrevista realizada a Kevin Marques virtualmente en Lima, 2 de julio de 2021.

Como consecuencia, el equipo de campaña no se encargó de la gestión de redes sociales del partido, pues desde el inicio este no fue parte de la estrategia. Esto coincide con la posición del candidato, quien a inicios de campaña no recordaba por qué partido postulaba<sup>20</sup>, y con la información presentada en el gráfico 3.

La principal estrategia de campaña fue el *shitposting*, mecanismo poco tradicional que emplea «un lenguaje de comunicación basado en imágenes aleatorias e imágenes sin sentido, como memes, que se usan para construir o destruir un personaje»<sup>21</sup>. Así, administrando páginas alternas, grupos en Whatsapp que crecieron rápidamente e influenciadores de redes o «gestores de grupos» en Facebook<sup>22</sup>, aseguraron el tráfico para las publicaciones, videos y mensajes acerca del candidato. Esto, complementado con la creación de una aplicación para conocer al candidato y el uso activo de Tik Tok, les permitió cumplir su objetivo: posicionar al candidato en la opinión pública.

Esto se refleja en el contenido en redes sociales. Twitter fue empleado para mensajes precisos, priorizando mensajes de campaña (51%) —spots, visitas a regiones o llamadas de acción para involucrarse en la campaña— y programáticos (25%), con *flyers* sobre las propuestas en ejes clave y extractos de entrevistas en medios de comunicación, resaltando la experiencia de Hernando de Soto.

El contenido en Facebook mantuvo esta tendencia con el 59% y 28% respectivamente. A diferencia de otras campañas, el espacio brindado a candidatos congresales fue marginal. Como el mismo jefe de campaña en redes sociales señala, «la campaña fue Hernando, Hernando,

---

<sup>20</sup> *Perú21*, 22 de octubre de 2020. «Hernando de Soto olvida el nombre del partido por el cual es precandidato presidencial». Recuperado de <https://peru21.pe/politica/elecciones-2021-hernando-de-soto-olvida-el-nombre-del-partido-por-el-cual-es-precandidato-presidencial-video-nndc-noticia/>

<sup>21</sup> Ídem.

<sup>22</sup> Nos referimos a personas que administran grupos que fueron creados de manera independiente y con diferentes temáticas antes de la campaña, y a través los cuales se tiene acceso a su número alto de miembros.

Hernando, todo el bendito día», hasta llegar, por un tiempo, a no mencionar siquiera al partido y tan solo incluir el logo, pues eso es lo que marcarían los votantes.

Al igual que Hernando de Soto, la campaña de George Forsyth arrancó de forma tardía en redes sociales, pese a que su candidatura fue anunciada anticipadamente. El equipo de campaña fue externo a la organización política, teniendo como objetivo posicionar a Forsyth como una opción joven, honesta, todo terreno y moderada, ajena a los partidos tradicionales.

En líneas generales, la campaña fue estructurada y siguió un patrón estandarizado en la línea gráfica. El foco de la candidatura fue Forsyth y se resaltaron los resultados durante su gestión municipal, experiencia que buscaba ser trasladada a nivel nacional con *expertise* técnica. Los spots, afiches u otros anuncios llevan el símbolo del partido acompañado del slogan #ElCambioEsForzay. Sin embargo, aunque presente en el discurso, su equipo técnico no contó con mucha visibilidad, lo que incidió en la percepción de una candidatura solitaria. Además, el candidato también enfrentó algunas críticas como, por ejemplo, el haber renunciado a su cargo de alcalde distrital de La Victoria para postular a la presidencia.

El contenido de Forsyth aborda de manera equitativa sus acciones de campaña y los mensajes programáticos. En el primer caso, se anuncian entrevistas en donde participará el candidato, propagandas y visitas a regiones, representando el 51% del contenido en Twitter y el 40% en Facebook.

En el segundo, se detallan aspectos programáticos del plan de gobierno, ya sea a través de flyers o vídeos con intervenciones, abarcando el 39% en Facebook y el 51% en Twitter. Los temas son diversos, pero buscan resaltar la viabilidad técnica de sus propuestas. Mientras tanto, las redes de Victoria Nacional, especialmente Twitter, fueron empleadas para repostear contenido de los candidatos congresales de Forsyth o criticar a otros adversarios.

Entre febrero y marzo, se observa un cambio en la estrategia de campaña, congruente con las críticas sobre la poca presencia del candidato en medios<sup>23</sup>, que también se refleja en su bajo interés de búsqueda (gráfico 1). Como resultado, se registró un aumento en la frecuencia de publicación en redes sociales, pasando de 24 a 113 publicaciones en Twitter.

Finalmente, se encuentra la campaña de Rafael López Aliaga. A diferencia de sus antecesores, se trata de una campaña desestructurada. De acuerdo a la información recogida, López Aliaga contó con distintos equipos de redes que estuvieron trabajando desde inicios de 2020, fecha en la que apoyó a la lista de Solidaridad Nacional al Congreso de la República en su calidad de secretario general de la organización. Estos equipos son descritos por sus pares de otros partidos como cerrados y hasta inaccesibles.

Frente a otros candidatos de derecha, el candidato de Renovación Popular se situó en la derecha radical conservadora y fue crítico con sus contendores. La campaña lo posicionó como un empresario exitoso y católico, utilizando sus creencias religiosas como activo político.

Su estrategia se centró en dar mensajes directos, sin escatimar en discursos violentos o de odio contra el *establishment* e, incluso, incluyendo la propagación de noticias falsas. Como mencionan Castilla, Cabral y Cucho (2021), se recurrió a la polarización como fórmula electoral. Respecto a los mensajes en redes sociales, el candidato tuvo una presencia mucho más activa en Twitter. Durante la semana del 15 al 21 de marzo, por ejemplo, el candidato registró 265 publicaciones. De estas, el 65% correspondió a retuits de otras cuentas, 60% de las cuales contenían mensajes conflictivos hacia figuras públicas como candidatos y periodistas. Esto marca una distancia con las otras candidaturas estudiadas. Con relación al contenido propio, 61% es de campaña;

---

<sup>23</sup> Lira, Ariana. *El Comercio*, 14 de abril de 2021. «George Forsyth: la historia del preferido que nunca fue». Recuperado de <https://elcomercio.pe/elecciones-2021/george-forsyth-historia-del-preferido-que-nunca-fue-victoria-nacional-elecciones-2021-noticia/>

se incluye propaganda, visitas, anuncios o extractos de entrevistas y contenido generado por otros seguidores, seguido de contenido conflictivo (17%) y programático (15%).

En el caso de Facebook, se registran 93 publicaciones en el mismo período. El contenido conflictivo es casi nulo y lo que resalta son mensajes de campaña (63%) o programáticos (25%) bajo una línea gráfica que identifica al candidato y al partido.

Los mensajes conflictivos del candidato siguen la tendencia de otros discursos de derecha radical donde resaltan el uso de teorías conspirativas e ideas antiglobalistas, el rechazo de una agenda progresista en derechos humanos (por ejemplo, en materia de género) y el desprecio hacia periodistas y líderes políticos.

Cabe señalar que, al igual que los otros dos casos, el rol del partido fue marginal. Durante campaña, el candidato fue cuestionado por irregularidades en la selección de candidatos y, a raíz de declaraciones polémicas, se distanció de la candidata a la vicepresidencia de su plancha presidencial<sup>24</sup>.

#### 4.2. Candidaturas partidarias primus inter pares: Yonhy Lescano y Verónica Mendoza

Ambos candidatos se presentaron a la presidencia por partidos políticos o coaliciones dentro de las cuales existe debate y competencia. Por un lado, además de Lescano, Acción Popular contó con hasta tres liderazgos en conflicto, mientras la coalición Juntos por el Perú se sostuvo en la inscripción del Partido Humanista y está integrada por al menos dos fuerzas políticas además del movimiento Nuevo Perú de Mendoza. Así, los candidatos son líderes en competencia, primeros entre pares, y, por tanto, las decisiones de sus campañas o de sus organizaciones

---

<sup>24</sup> *France 24*, 14 de marzo de 2021. «Candidato ultraderechista se separa de su llave a la vicepresidencia a un mes de elección en Perú». Recuperado de <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210314-candidato-ultraderechista-se-separa-de-su-llave-a-la-vicepresidencia-a-un-mes-de-elecci%C3%B3n-en-per%C3%BA>

requirieron de la negociación con otros actores o incluyeron acciones paralelas por parte de otros miembros del partido.

En ese sentido, de acuerdo con las entrevistas, estos otros liderazgos participaron en las decisiones ya sea a través de mecanismos más informales, superpuestos y menos consistentes con el partido o mediante modelos más institucionales, lo que supuso mayores costos de transacción.

De esta manera, los equipos estuvieron conformados principalmente por militantes voluntarios, bajo el liderazgo de algunos especialistas remunerados. El desafío de campaña, por tanto, se situó tanto dentro como fuera de la organización.

De acuerdo a lo señalado por uno de los militantes acciopopulistas que participó en la campaña, la desconfianza del círculo cercano del candidato respecto a los cuadros del partido resultó en un desaprovechamiento de recursos humanos y económicos, así como en la ralentización de la capacidad de reacción y respuesta a errores de la campaña. En el caso de la candidatura de Mendoza, se señala que la toma de decisión fue colegiada y multipropósito. El logro de acuerdos estuvo orientado a un uso equitativo de los recursos en el posicionamiento de la candidatura presidencial y congresal, lo que sin duda hizo más compleja la dinámica de trabajo<sup>25</sup>.

Pese a este desafío, el foco de la candidatura y los mensajes buscó aprovechar la visibilidad e imagen pública ya construida por los candidatos. Tanto Lescano como Mendoza son políticos reconocidos: el primero fue congresista por Acción Popular durante casi veinte años por las regiones de Puno y Lima; mientras que la segunda fue congresista por Cusco (2011-2016) y excandidata presidencial en 2016.

Sin embargo, las campañas priorizaron activos distintos. En el caso de Lescano, se enfatizó su trayectoria como excongresista, resaltando su probidad frente a la crisis política que atravesaba el país. Por otro lado, en el caso de Mendoza, se resaltó su firmeza, serenidad, carisma y una

---

<sup>25</sup> Entrevista a Laura Arroyo realizada virtualmente en Lima, 23 de junio de 2021.

apuesta disruptiva. La campaña en redes sociales buscó aligerar su imagen de lideresa de izquierda y posicionarla frente a juventudes urbanas, especialmente aquellas que se movilizaron en noviembre de 2020<sup>26</sup>.

La estrategia en redes sociales fue distinta. En el caso de Lescano, su candidatura careció de una estrategia, pues sus intervenciones en redes fueron vistas como secundarias. Esto es congruente con sus declaraciones, donde señaló que no haría campaña virtual porque la política es contacto con la gente<sup>27</sup>. Se señala que el candidato desconfiaba de las asesorías, y que él mismo estaba a cargo de la gestión de sus redes. Como sentencia un militante: «hemos perdido por terquedad»<sup>28</sup>.

Es importante enfatizar que las decisiones y acciones fueron paralelas a los líderes del partido y en tensión con los mismos. Por ejemplo, la cuenta oficial de Acción Popular no fue gestionada por el candidato. Por tanto, el reto fue apoyarse en la marca partidaria —reconocida y valorada— a la par que desmarcarse de los liderazgos de las otras facciones, con quienes Lescano se enfrentó públicamente<sup>29</sup>.

En el caso de Mendoza, la campaña fue estructurada —en la medida en que se contó con un equipo y un plan— y fue liderada por la candidata, en permanente contacto con la organización y sus cuadros. Existieron distintos equipos de redes sociales que trabajaron con voluntarios, privilegiando Twitter, Facebook e Instagram, hacia la recta final.

Respecto a los mensajes en redes sociales, la frecuencia de publicación de Lescano fue baja. En Twitter, todas las publicaciones son propias, 35% hacen referencia a la coyuntura, especialmente en relación

<sup>26</sup> Entrevista a Laura Arroyo realizada virtualmente en Lima, 23 de junio de 2021.

<sup>27</sup> *Caretas*, 21 de enero de 2021. «No haré campaña virtual porque la política es contacto con la gente». Recuperado de <https://caretas.pe/politica/no-hare-campana-virtual-porque-la-politica-es-contacto-con-la-gente-sostiene-yonhy-lescano/>

<sup>28</sup> Entrevista realizada a militante acciopopulista realizada virtualmente en Lima, 2 de julio de 2021.

<sup>29</sup> *La República*, 2 de marzo de 2021. «Lescano sobre Merino: ¿Cómo puede boicotear la candidatura de su partido?» Recuperado de <https://larepublica.pe/elecciones/2021/03/02/lescano-sobre-merino-como-puede-boicotear-la-candidatura-de-su-partido/>

a las encuestas, 29% de campaña y 23% a cuestiones programáticas. Sin embargo, más allá de la alusión a la moralidad del candidato, no se identifica otro contenido diferenciable. En Facebook, la tendencia es similar con 38% contenido de campaña, 24% coyuntural y 34% programático. En ninguna de las redes se hace mención a otras candidaturas al Congreso o al partido, pero el partido sí está incluido dentro de las piezas gráficas. Las redes del partido registran una mayor cantidad de publicaciones, especialmente en Twitter. Estas son usadas principalmente para repostear contenido de Lescano o de los candidatos al Congreso, declaraciones, entrevistas o apariciones.

En el caso de Mendoza, como se advirtió, la frecuencia de publicación es mayor. En Twitter, la mayoría de las publicaciones son reposteos de otras cuentas (80%) que corresponden al partido, candidatos y medios de comunicación. Con relación al contenido propio, 59% se vinculó a actividades de campaña como visitas, *spots* y un constante agradecimiento a simpatizantes, 22% a temas coyunturales y 19% estuvo asociado a ejes programáticos en temas variados, resaltando extractos de entrevistas. Esto se repite en Facebook con 47% contenido de campaña y 37% programático. En cada publicación se emplea el logo y el eslogan «Vero Presidenta». Finalmente, existe un giro en la campaña, pasando del slogan #VamosACambiarloTodo a #ElCambioVerdadero, moderando el discurso de la candidata.

Las redes del partido, en congruencia con la estrategia, fueron empleadas para presentar a los candidatos al Congreso, enfatizar la viabilidad de las propuestas del plan de gobierno y resaltar el liderazgo de Mendoza. El posicionamiento de Mendoza frente a la marca partidaria resulta evidente: «ella era nuestro principal activo», «no se conocía el logo y el nombre resultaba terrible en los simulacros»<sup>30</sup>. Su reto era llegar a nuevos bolsones electorales sin perder el apoyo de otros sectores de izquierda, mientras sorteaban la falta de recursos e integridad de la coalición.

---

<sup>30</sup> Entrevista a Laura Arroyo realizada virtualmente en Lima, 23 de junio de 2021.

Finalmente, sobre esto último, la campaña de Mendoza ilustra el fenómeno de escalada en redes sociales, el desborde de la campaña. El equipo de comunicaciones de la candidata, en palabras de su coordinadora, era «muy precario y muy pequeño»; sin embargo, contó con el apoyo de los simpatizantes de la candidata en Twitter y Facebook. Este grupo de espontáneos y proactivos simpatizantes llegó a producir y publicar contenido viral de forma permanente e independiente al equipo interno y hasta a administrar cuentas alternas que se presentaban como oficiales. El equipo de la candidatura menciona que el éxito de estas publicaciones, así como su rapidez para reaccionar —incluso mayor a la suya—, los llevó a cuestionar cómo debían relacionarse con ellas a fin de aprovechar los beneficios, sin asumirlo como una competencia, pero minimizando los riesgos e intentando mantener el control. «La gente recuerda lo que la gente hizo, no los institucionales»<sup>31</sup>; así que, aunque nunca se abandonó la «oficialidad» de las publicaciones de las cuentas de campaña, se optó por dar carta libre y asumir la pérdida de control respecto de la imagen gráfica, establecer un vínculo directo e, incluso, compartir información estratégica para aprovechar su alcance en redes sociales y beneficiar a la candidatura.

### 4.3. Candidatura partidaria de liderazgo único, el caso de Keiko Fujimori

La campaña de Keiko Fujimori encaja en esta categoría. El liderazgo de la candidata hoy no conoce rival dentro de su partido. Esta fue la tercera postulación presidencial de Fujimori, quien empezó su carrera política hace más de veinte años y es, desde 2010, fundadora y líder del partido fujimorista<sup>32</sup>. Pese a que el partido enfrentó divisiones en los últimos años debidas a pugnas dentro de su familia, actualmente estas

---

<sup>31</sup> Entrevista a Laura Arroyo realizada virtualmente en Lima, 23 de junio de 2021.

<sup>32</sup> Para una mirada del fujimorismo y el liderazgo de Fujimori ver Vergara y Augusto, 2022.

discrepancias parecen haber sido gestionadas y Fujimori cuenta con el respaldo de los miembros del partido, militantes y simpatizantes.

Al igual que en la campaña de 2016, el equipo de campaña de Fujimori en redes sociales fue integrado por un grupo mixto que combinó directivos del partido y expertos en redes sociales que trabajaron de forma ordenada (Ayala & Patriau, 2016). Colaboraron, incluso, especialistas cercanos al partido con experiencia no solo en campañas políticas sino en el trabajo con esta organización política.

El objetivo de la campaña fue posicionar a Keiko Fujimori como la opción con más experiencia política, consistencia técnica y firmeza en la toma de decisiones o, como su campaña le llamaba, «mano dura». No obstante, pese a la consistencia partido-candidata, la campaña debió lidiar con un gran antivoto<sup>33</sup>, producto de las críticas a su rol en la crisis política, el legado de su padre o las investigaciones en las que se encontraba inmersa. Esto también podría explicar su bajo interés de búsqueda (ver gráfico 1) e interacción negativa, mayor que el resto de sus contendores.

La estrategia en redes sociales fue estructurada, moderada, de uso complementario y empleada, en su mayoría, para informar sobre las actividades de la candidata y enfatizar el respaldo de su familia. Históricamente el fujimorismo ha privilegiado las actividades presenciales como forma de campaña, movilizando a simpatizantes en tareas logísticas como la realización de caravanas, el pegado de pancartas o el pintado de paredes. En ese sentido, pese a que la emergencia sanitaria y las restricciones judiciales supusieron un reto, la candidata viajó activamente por el territorio nacional<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> De acuerdo a una encuesta realizada por IPSOS en marzo de 2021, el 70% señaló que no votaría por Keiko Fujimori.

<sup>34</sup> *Perú 21*, 22 de marzo de 2021. «Poder Judicial prohíbe a Keiko Fujimori viajar al interior del país». Recuperado de <https://peru21.pe/politica/debate-presidencial-poder-judicial-prohibe-a-keiko-fujimori-viajar-al-interior-del-pais-nndc-noticia/>

En las publicaciones en redes sociales de la candidata destacan dos mensajes centrales: uno, de corte programático, presenta al fujimorismo como un partido aliado de la empresa privada; y otro, de campaña, que refuerza la cercanía de Fujimori y sus votantes a través de publicaciones de sus viajes o hashtags como #ATuLadoALaDistancia. Por ejemplo, el 55% de publicaciones de la candidata en Facebook y 35% en Twitter respondieron a este último punto.

Finalmente, el partido y sus cuentas fueron secundarias o, más bien, subordinadas a la candidata. A excepción de Facebook, donde se registran publicaciones sobre formación política, propuestas programáticas o entrevistas a otros candidatos, las cuentas del partido fueron usadas para replicar los mensajes de Fujimori (ver gráficos 2 y 3). La mención a congresistas por la candidata fue casi inexistente, mientras que los candidatos y candidatas de su lista siempre hacían referencia a su lideresa.

## 5. LA CANDIDATURA DE PEDRO CASTILLO Y EL DESENLACE DE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL

Tras una campaña de primera vuelta marcada por la poca capacidad para atraer votantes, Pedro Castillo, del partido Perú Libre, y Keiko Fujimori, de Fuerza Popular, pasaron a la segunda vuelta con un bajo respaldo electoral: siete de cada diez peruanos no votaron por ninguno de los dos candidatos. El ascenso de Castillo, quien semanas atrás figuraba en la categoría otros, sorprendió al *establishment* nacional<sup>35</sup>.

La oposición ideológica de ambas propuestas —una de izquierda y la otra de derecha— generó una alta polarización. De un lado, el fujimorismo muy rápidamente se anunció como defensor de la democracia frente a la propuesta de Castillo, que fue calificada como una expresión del comunismo y peligrosa para la estabilidad económica.

---

<sup>35</sup> Para mayores referencias sobre el «fenómeno Pedro Castillo», ver Asensio y otros, 2021.

Por otro lado, Perú Libre enarboló un discurso de cambio que contrapuso al pueblo frente a la élite, anunciando una nueva constitución y una mayor participación del Estado en la economía.

Hasta semanas antes de la primera vuelta, la campaña de Castillo carecía de una estrategia estructurada en redes sociales. Castillo postuló como invitado del partido Perú Libre; no obstante, durante el primer tramo de campaña el apoyo de la agrupación fue escaso.

El principal material de campaña fue la difusión de fotografías de mítines concurridos. Y es que, a diferencia de sus contendores, el candidato priorizó las actividades presenciales pese a las restricciones sanitarias. Para ello, viajó por todo el corredor minero junto a un equipo pequeño y estuvo a cargo de las decisiones.

Por tanto, como coinciden otros especialistas, esta primera etapa fue una de trabajo de bases, sin cobertura de medios, pero de difusión a través de redes como Whatsapp o del uso de grupos no oficiales en Facebook, donde los usuarios fueron creadores de contenido. De acuerdo a Vivas (2021), estos grupos reunían miles de seguidores, con un tráfico de hasta 1700 publicaciones diarias y fueron renombrados en base a grupos previos, asociados a la magistratura o a redes regionales, sirviendo como espacio de difusión, propaganda o para la creación de nuevos grupos de apoyo en Whastapp. Otras redes crecieron de forma espontánea, pese a no estar en el radar del equipo, como fue el caso de Tik Tok (Ledgard, 2021), lo que confirma la debilidad de la estrategia en redes sociales, en comparación con otros candidatos.

El objetivo de la campaña fue posicionar a Castillo como una opción de cambio que prometía responder a la indignación ciudadana a través de la educación, los valores y el vínculo con el pueblo. Facebook fue empleada como la principal red social. En la página oficial del candidato se registraron más de 300 publicaciones y un crecimiento de 305,8% en los «me gusta» entre enero y marzo (JNE, 2021) mientras que, en el mismo período, Twitter registró catorce publicaciones. Según un colaborador de la campaña, «las redes han ido creciendo de acuerdo

a su crecimiento político en el territorio»<sup>36</sup>, fenómeno impulsado por la formación de alianzas con organizaciones sociales y con el magisterio<sup>37</sup>.

La segunda vuelta supuso un reto a la candidatura, en tanto existía una demanda por una mayor presencia en medios de comunicación en redes tradicionales y digitales. Durante los primeros días se crearon cuentas alternas de Perú Libre en Twitter, generando confusión sobre las propuestas del partido. Si bien es cierto las alianzas con otras coaliciones como Juntos Perú y el aumento de recursos generó visibilidad, la estrategia de campaña en redes sociales no cambió de forma significativa.

Al respecto, un entrevistado señala que los espacios de coordinación con los distintos grupos de apoyo fueron escasos e independientes, careciendo de control sobre el contenido y las publicaciones que hacían grupos aliados sobre el candidato. En ese sentido, se señala: «una organización cerraba con Pedro Castillo y a la hora publicaba lo que se le antojaba»<sup>38</sup>. Sin embargo, además de fotografías de los mítines, se agregan piezas gráficas estandarizadas, que mencionan el nombre del candidato y el logo del partido. Asimismo, se observa una mayor frecuencia de publicación en redes como Twitter, donde resaltan las propuestas, mensajes de campaña y contenido confrontacional (16%) contra Fujimori y el legado de su padre.

En el caso de la campaña de Fujimori, entre abril y junio aumentó la frecuencia de publicación en redes sociales, alcanzando 132 posts. Asimismo, Fujimori también tuvo mayor presencia mediática que su contrincante, quien se abstuvo de dar entrevistas, de acuerdo a los

---

<sup>36</sup> Entrevista a Marco Sipán realizada virtualmente en Lima, el 19 de agosto de 2021.

<sup>37</sup> IDEHPUCP, 22 de junio de 2021. Paula Muñoz: «Castillo viene del mundo de la sociedad civil, de los sindicatos, que es un tipo de participación sectorial reivindicativa». Recuperado de <https://idehpucp.pucp.edu.pe/entrevistas/paula-munoz-castillo-viene-del-mundo-de-la-sociedad-civil-de-los-sindicatos-que-es-un-tipo-de-participacion-sectorial-reivindicativa/>

<sup>38</sup> Entrevista a Marco Sipán realizada virtualmente en Lima, el 19 de agosto de 2021.

medios de comunicación<sup>39</sup>. Es interesante constatar que el contenido confrontacional hacia candidatos pasó de 5% en la primera vuelta a 16% en la segunda vuelta, específicamente contra Pedro Castillo. En estos mensajes se critica su renuencia a participar en debates electorales y se le relaciona a actos de violencia.

Más allá de estos datos, es importante notar que la segunda vuelta no se vivió en las redes sociales oficiales de los candidatos o partidos con la misma intensidad que en las de la ciudadanía: tendencias, hashtags, memes, pero sobre todo un radicalizado debate en el que la inmediatez y la violencia fueron elementos clave. Asimismo, no solo fueron ciudadanos comunes, sino figuras públicas y otros candidatos a la presidencia quienes tomaron postura, empleando sus redes a favor o en contra de ambas opciones. En líneas generales, la polarización fue alta a nivel identitario, tanto por la división fujimorista-antifujimorista como también por la repolitización de divisiones en términos económicos y de centro-periferia (Muñoz, 2021).

## **6. HALLAZGOS, CONCLUSIONES Y PISTAS PARA FUTURAS INVESTIGACIONES**

Los seis casos presentados en este artículo describen la relación del candidato presidencial con el partido que aloja su candidatura, así como la dinámica interna del mismo, el tipo de presencia, uso y gestión de sus campañas electorales en redes sociales, especialmente en un contexto de debilidad y desafección partidaria. Como se observa, aunque las redes no son determinantes en la intención de voto, las estrategias empleadas pueden contribuir al posicionamiento de los candidatos en la esfera pública. Teniendo esto en cuenta, se esbozan algunos hallazgos que pueden servir como punto de partida para otras reflexiones:

---

<sup>39</sup> Sobre la aparición de candidatos presidenciales en entrevistas de televisión, ver el artículo de Ayala y Patriau en este libro.

## 6.1. Candidaturas, partidos, candidatos y equipos de campaña

1. En primer lugar, se observa que, sin importar el nivel de institucionalidad partidaria, todas las campañas electorales analizadas han sido personalistas, concentradas en los candidatos antes que en las organizaciones políticas. En algunos casos, la imagen del candidato presidencial avanza en solitario y en otros es acompañada de la marca partidaria o del espacio ideológico que representa; sin embargo, en todos los casos el rol protagónico lo cumple el individuo en campaña: su historia, su carisma y sus declaraciones. Esta característica resulta funcional a las nuevas dinámicas de la comunicación en redes, en las que es importante concentrar mensajes y vocerías, pues la competencia por la atención de los usuarios entra en tensión con el ideal de consolidación partidaria, visión programática y colectiva.
2. La debilidad institucional del partido, así como la competencia o consolidación de liderazgos tienen efectos sobre la gestión y estrategia de las campañas electorales en redes sociales. En ese sentido, los partidos vientos de alquiler en los que estructura y visión se subordinan a la candidatura de turno pueden ser oportunidades de campaña que permitan mayor autonomía para la toma de decisiones y alineamiento a directrices de equipos externos. Partidos o coaliciones con dinámicas internas de competencia de poder traen consigo disputas de poder que elevan los costos de transacción y, en ocasiones, minan la consistencia discursiva de la candidatura; sin embargo, ofrecen también un punto de partida más avanzado para el posicionamiento, convocatoria de voluntarios y gestión con bases.

## 6.2. Campañas electorales, redes sociales, ventajas y riesgos potenciales

1. Hoy, las elecciones son altamente competitivas y complejas, lo que hace inviable enfrentarlas sin *expertise*, especialmente en

redes sociales. Desde la creación de la televisión, los partidos necesitan consultores para diseñar sus campañas; sin embargo, no es lo mismo trabajar con una pauta para un canal, que abrirse a todo el universo digital. No solo se trata de la familiaridad que pueda tener el candidato con estos nuevos medios, sino también se precisa de respaldo a las propuestas. Como hemos visto las herramientas de segmentación, el monitoreo de las métricas, la producción de contenidos o incluso herramientas como el *shitposting* y los *trolls* precisan de conocimientos especializados.

2. Las bases y los operadores políticos de ayer son los gestores de grupos de redes sociales y miembros de hoy: la operación política ha cambiado e incorporado en ella al mundo digital. Aunque la presencialidad no ha pasado a lugar secundario, es innegable que elementos como el tráfico, el alcance y la interacción han llegado al universo electoral para quedarse. En la actualidad, y sobre todo en el contexto de distanciamiento social a causa de la pandemia, tener presencia en grupos de Facebook, de Whatsapp y llegada en la prensa a nivel regional y nacional, pueden reemplazar parte de los roles que las tradicionales bases partidarias cumplían para la difusión de la propuesta y visibilización del candidato.
3. El partido o equipo de campaña no tiene exclusividad para la emisión de mensajes y pueden resultar tan relevantes las campañas oficiales como las ciudadanas o alternas. La característica fundamental de las redes sociales es que cada usuario es también creador de contenido. En ese sentido, los simpatizantes pueden tener una respuesta más rápida y efectiva en la creación de contenido que las organizaciones y sus líderes, llevando al desborde de campaña, momento en el que el equipo pierde el control sobre los mensajes y materiales que se generan. Asimismo, el equipo de campaña puede usar cuentas, discursos y lenguajes alternos que imiten la creación de contenido espontáneo de usuarios,

generando tendencias de manera indirecta y paralela a las oficiales. Todo esto, además, genera puntos ciegos para la fiscalización del financiamiento de campañas por parte de la ONPE, debido a que las redes sociales —claves para las candidaturas— no necesariamente tienen vínculos directos con el partido, la identidad de los «dueños» de las cuentas ni el origen de los fondos que estas manejan son públicos y, finalmente, puede que estos gastos no sean reportados a la entidad electoral<sup>40</sup>.

4. Las *fake news* pueden ganar protagonismo amparadas en cámaras de eco, bots y comercialización de grupos en aplicaciones. Las cámaras de eco impiden una percepción de la realidad en su complejidad, pero también se vuelven un espacio fértil para la propagación de noticias falsas, granjas de troles y perfiles falsos, así como para la compra de influenciadores que se utilizan para la manipulación de los votantes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asensio, R. y otros (2021). *El profe. Cómo Pedro Castillo se convirtió en presidente del Perú y qué pasará a continuación*. Lima: IEP.
- Ayala, V. & E. Patriau. (2016). Equipos en campaña. En Fernando Tuesta, ed., *Perú: elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado* (pp. 155-178). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Carrión, J.; P. Zárate; F. Boidi & E. Zechmeister (2019). *Cultura política de la democracia en Perú y las Américas, 2018/19. Tomando el pulso a la democracia*. Lima: IEP.
- Castilla, O.; E. Cabral, E. & A. Cucho (2021). *Conspiración, desinformación y odio: un recorrido por el discurso de López Aliaga*. Recuperado de <https://ojo-publico.com/especiales/conspiracion-desinformacion-odio-en-discurso-de-rafael-lopez-aliaga>.

---

<sup>40</sup> Ver sobre el financiamiento a partidos políticos en campaña electoral el artículo de Rodríguez para este libro.

- Della Porta, D. (2011). Communication in movement: social movements as agents of participatory democracy. *Information, Communication & Society*, 14(6), 800-819. doi: 10.1080/1369118x.2011.560954.
- Franklin, M. I. (2014). *Digital dilemmas: power, persistence, and the Internet*. Oxford: Oxford University Press.
- Gentzkow, M.; J.M. Shapiro (2006). Media bias and reputation. *Political Economy*, 114, 280-316.
- Jensen, M. J.; J.N. Danziger & A. Venkatesh (2007). Civil society and cyber society: the role of the Internet in community associations and democratic politics. *The Information Society*, 23(1), 39-50. doi: 10.1080/01972240601057528.
- Johnson, T. & D. Perlmutter (2010). Introduction: The Facebook Election. *Mass Communication and Society*, 13(5), 554-559.
- Ledgard, J. (2020). *Plaza Pública*. «Perú: breve guía para entender la crisis política». Recuperado de <https://www.plazapublica.com.gt/content/peru-breve-guia-para-entender-la-crisis-politica>.
- Ledgard, J. (2021). *La sorpresiva elección de Perú revela profundas divisiones digitales*. Recuperado de <https://restofworld.org/2021/eleccion-peru-redes-sociales/>.
- Levitsky, S. & M. Cameron (2003). Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, 45(3), 1-33.
- Levitsky, S. & M. Zavaleta (2019). *¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú?* Lima: Planeta.
- López-Meri, A.; S. Marcos-García & A. Casero-Ripollés (2017). What do politicians do on Twitter? Functions and communication strategies in the Spanish electoral campaign of 2016. *El profesional de la información*, 26(5), 795-804.
- Muñoz, P. (2021). *De la debilidad partidaria y pandemia al descontento y desconcierto ciudadano*. Recuperado de <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/06/AC-14.2021.pdf>.
- Owen, D. (2017). New Media and Political Campaigns. En Kate Kensi y Kathleen Hall, eds., *The Oxford Handbook of Political Communication*. Oxford: Oxford University Press.

- Parmelee, J. & L. Shannon (2012). *Politics and the Twitter Revolution: How Tweets influence the relationship between political leaders and the public*. Nueva York: Lexington Books.
- Petrova, M.; A. Sen & P. Yildirim (2021). Social Media and Political Contributions: The impact of new technology on Political Competition. *Management Science*, 67(5), 2999-3021. doi: <https://doi.org/10.1287/mnsc.2020.3740>.
- Rivas Frías, B. (2019). Ppkasuas, una red digital juvenil que defendió el sistema neoliberal. *Conexión*, 12, 73-90. doi: <https://doi.org/10.18800/conexion.201902.005>.
- Stieglitz, S. & L. Dang-Xuan (2013). Social media and political communication: a social media analysis framework. *Social Network Analysis and Mining*, 3, 1277-1291. doi: <https://doi.org/10.1007/s13278-012-0079-3>.
- Sunstein, C. R. (2017). *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*. Nueva York: Princeton University Press.
- Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima. IEP.
- Tucker, J.; Y. Theocharis; M. Roberts & P. Barberá (2017). From liberation to turmoil: social media and democracy. *Journal of Democracy*, 28(4), 46-59.
- Van der Graaf, S. (2015). Social media. En Robin Mansell, Peng Hwa Ang, eds., *The International Encyclopedia of Digital Communication and Society*. Malden y Oxford UK: Wiley-Blackwell. doi: <http://doi.org/10.1002/9781118767771.wbiedcs087>.
- Vergara, A., & M.C. Augusto (2022). Fujimorismo and the Limits of Democratic Representation, 2006-2019. En J. Luna, R. Piñeiro, F. Rosenblatt y G. Vommaro, eds., *Diminished Parties*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vignolo, C. A. (2018). El colectivo No a Keiko, alcances y límites de las nuevas formas de protesta gestadas en las redes sociales. Tesis de licenciatura. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Villanueva, E. (2015). Acción conectiva, acción colectiva y medios digitales: posibilidades para la comunicación política en los tiempos de Internet. *Contratexto*, 24, 57-76. Recuperado de: <https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/contratexto/article/view/587/573>.

- Villanueva, E. (2020). El post blog de EVM. «Las redes sí son el Perú». Recuperado de <https://eduardovillanuevamansilla.substack.com/p/las-redes-si-son-el-peru?fbclid=IwAR3VeAwbsHCYHiEL7BkKUfmS-PNMCCJVMkk2Z8F3HnHfKWM2BL7SQbhi8sE/>.
- Villanueva, E. (2021). *Rápido, violento y muy cercano: las movilizaciones de noviembre de 2020 y el futuro de la política digital*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Vivas, F. (2021). Pedro Castillo: sus secretos en Facebook y Whatsapp, una crónica de Fernando Vivas. *El Comercio*, 28 de abril de 2021. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/elecciones-2021/pedro-castillo-sus-secretos-en-facebook-y-whatsapp-una-cronica-de-fernando-vivas-elecciones-2021-peru-libre-keiko-fujimori-rafael-lopez-aliaga-veronika-mendoza-noticia/>.
- Vosoughi S.; D. Roy & S. Aral (2018). The spread of true and false news online. *Science*, 359, 1146-1151.
- Zavaleta, M. (2014). *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política*. Lima: IEP.
- Zingales, L. & F.M. Lancieri (2019). *Stigler Committee on Digital Platforms: Policy Brief*. Stigler Center for the Study of Economy and the State. Recuperado de: <https://www.chicagobooth.edu/research/stigler/news-and-media/committee-on-digital-platforms-final-report>.
- Zhuravskaya, E.; M. Petrova & R. Enikolopov (2020). Political Effects of the Internet in Social Media. *Annual Review of Economics*, 12, 415-438.



# PERÚ Y EL VOTO PREFERENCIAL

## LA ÚLTIMA APLICACIÓN DE ESTE SISTEMA

Cristhian Jaramillo<sup>1</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

En las elecciones, las reglas que determinan cómo y a quién se elige importan incluso más que la propia campaña electoral. A este conjunto de reglas se le denomina sistema electoral, el cual es un conjunto de mecanismos, técnicas y procedimientos mediante el cual los votos se convierten en representación (Nohlen, 2004). Estas reglas pueden facilitar el acceso de ciertos grupos al poder o impedirlo.

En el Perú, una de las normas más discutidas por sus efectos tanto positivos como negativos es el voto preferencial. Este método de elección permite que las y los electores puedan escoger candidatos o candidatas específicos dentro de una lista partidaria (Carey & Shugart, 1995). Así, mediante elecciones internas o por decisión del partido, los candidatos reciben un número específico y los electores votan tanto por el partido como por el individuo. De esta manera, la candidatura se convierte en la cara visible de la campaña (Alcántara & Freidenberg, 2001).

---

<sup>1</sup> Politólogo por la PUCP y estudiante del MSc Social Research Methods en The London School of Economics and Political Science. Email: cristhian.jaramillo@pucp.edu.pe

El voto preferencial se incorporó en el sistema electoral peruano en la Asamblea Constituyente de 1978 y, salvo su interrupción en las elecciones de 1980, se ha aplicado en todas las elecciones al Congreso desde 1985 hasta las elecciones del Bicentenario. Debido a una reforma electoral iniciada en 2017, cuyos avances han sido irregulares, el voto preferencial se eliminó con la ley 30996, aunque la primera disposición transitoria de la misma ley establecía su última aplicación para las elecciones generales de 2021.

El presente artículo analizará el último uso del voto preferencial, el debate que produjo su introducción en el sistema electoral peruano, sus efectos en los partidos políticos y la gobernanza electoral, y los efectos del uso de este método de votación en las elecciones del Bicentenario. Mediante el uso de estadística y técnicas de comparación de medias, se evaluará la influencia del voto preferencial en la elección de congresistas.

Este artículo se divide en tres partes. En la primera se definirá el voto preferencial describiendo la manera en que se aplica en Perú y en otros países de América Latina. La segunda parte abordará las ventajas y desventajas de esta modalidad de votación, enfocándose sobre todo en diferentes dimensiones vinculadas con los comicios. Finalmente, la última parte se enfocará en la aplicación del voto preferencial en el Perú desde el retorno a la democracia en 2000 hasta las elecciones Bicentenario.

## **2. EL VOTO PREFERENCIAL Y SU INTRODUCCIÓN EN EL SISTEMA ELECTORAL PERUANO**

En sistemas democráticos, las reglas que configuran el proceso de elección son de vital importancia. Estas reglas pueden permitir o prohibir la participación de ciertos sectores y, bajo ciertas configuraciones, también pueden sobrerrepresentar o subrepresentar candidaturas y partidos. A este sistema de reglas que facilita la conversión de votos en escaños se le conoce como sistema electoral.

Cada país tiene un sistema diferente de reglas, por lo que los sistemas electorales son variados. Esta combinación de reglas determina qué partidos son elegidos, con cuántos escaños, qué nivel de representatividad ostentan y cómo se distribuye el poder (Nohlen, 2004; Norris, 2011). El sistema electoral afecta incluso al número de organizaciones políticas inscritas, su cohesión, su disciplina interna, su financiamiento y demás actividades (Zovatto & Aguilar, 2013).

De todos los elementos del sistema electoral, uno de los más relevantes es la forma en que se constituyen las listas y cómo el electorado vota por las candidaturas. Aunque parezca un aspecto menor, el tipo de voto puede alterar drásticamente la manera en que el electorado se relaciona con el partido político y la candidatura. Al respecto, Nohlen (2004) clasifica cómo los partidos pueden presentar a sus candidaturas en elecciones. Así, los tipos de listas usados en los sistemas electorales son:

- a) Lista cerrada y bloqueada: las candidaturas de un partido integran una lista que posee un orden preestablecido y el voto se dirige exclusivamente al partido.
- b) Lista cerrada y desbloqueada: las candidaturas de un partido integran una lista que posee un orden preestablecido, pero la ciudadanía puede escoger candidaturas individuales dentro de una sola lista mediante el uso del voto preferencial.
- c) Lista abierta: las candidaturas de un partido integran una lista que posee un orden preestablecido, pero la ciudadanía puede escoger candidaturas individuales de diferentes listas.

En consecuencia, el tipo de lista que un país adopte tendrá inmediata consecuencia en la relación entre la persona candidata, el partido político que postula la candidatura y la ciudadanía (Ayala & Mas Castillo, 2017). De estos tres modelos, el voto preferencial, presente en los sistemas que permiten las listas cerradas y desbloqueadas, se emplea

en países como Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y El Salvador (*Reformas políticas en América Latina*, 2020).

En el caso peruano, el voto preferencial se aplica por primera vez en la elección de la Asamblea Constituyente de 1978. En 1977, mediante el decreto ley 21949, el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas convocó a este proceso electoral con el uso inédito del voto preferencial para escoger a las candidaturas. La aplicación de esta medida por primera vez en la historia del país se realizó sin la consulta de los partidos políticos ni de sus dirigentes (Campos, 2015).

La incorporación de esta nueva medida produjo el rechazo de constitucionalistas y políticos como Víctor Raúl Haya de la Torre, fundador del APRA. El debate posterior produjo que el voto preferencial se eliminara para las elecciones generales de 1980. A pesar de ello, en agosto de 1984, mediante la ley 23903, se restableció esta medida. A partir de ese año, y hasta las elecciones generales de 2021, este modelo es el que se ha empleado para todas las elecciones legislativas que se han realizado en Perú.

### **3. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA APLICACIÓN DEL VOTO PREFERENCIAL**

Desde el retorno a la democracia en el año 2000, la aplicación del voto preferencial en el Perú ha generado un debate complejo vinculado a sus efectos positivos y negativos en distintos aspectos del proceso electoral. La discusión sobre las consecuencias de esta medida en el sistema electoral y sistema de partidos peruano se ha producido desde la academia y la política, concluyendo, en 2019, con la recomendación de eliminar esta modalidad en la propuesta de reforma planteada por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política.

Por su naturaleza, el voto preferencial permite la elección individual de una candidatura. Mientras en listas cerradas y bloqueadas la posibilidad de que las personas en los últimos lugares sean elegidas es casi nula,

en listas cerradas y desbloqueadas esto sí es posible. En consecuencia, las candidaturas que recibieron los últimos lugares pueden realizar campañas específicas hacia ciertos sectores y diferenciarse del resto de sus pares para obtener un cargo.

Así, el beneficio principal del voto preferencial se centra en que su aplicación produce un vínculo directo entre la ciudadanía y las personas que forman parte de la lista presentada por el partido. Esto se debe a que son los primeros los que deciden su voto por una candidatura específica de la lista y, en consecuencia, la o el postulante debe presentar propuestas y políticas concretas. El voto preferencial genera entonces una relación directa entre quien vota, que debe reconocer a la candidatura como digna de recibir su voto y el candidato o candidata que debe esforzarse para recibirlo (Tuesta Soldevilla, 2012).

Esta relación directa produce también la posibilidad de generar un *accountability* entre del político hacia la ciudadanía. Debido a que la ciudadanía puede elegir a qué candidatura apoyar, una vez en el cargo sus votantes pueden exigir individualmente el cumplimiento de políticas. Asimismo, el voto preferencial permite a las y los votantes premiar o castigar a sus representantes individualmente. Por ello, cada persona que participe en una lista destaca sus cualidades personales para maximizar sus posibilidades de ser elegidas o elegidos como representantes (Barberá, 2010). El voto preferencial brinda un mayor poder de decisión a las y los electores.

A pesar de este razonamiento, distintos estudios han destacado lo perjudicial de este sistema en el funcionamiento de la democracia y el sistema de partidos. Coincidiendo con el análisis proporcionado por Ayala y Mas Castillo (2017), Campos (2015), Campos y Zegarra (2021), Llanos y Nina Tapia (2021) y Tuesta Soldevilla (2012), los argumentos en contra del uso del voto preferencial abarcan los siguientes aspectos:

### 3.1. División partidaria interna y surgimiento de nuevos liderazgos

Como es evidente, las listas cerradas y desbloqueadas suponen la personalización del voto. Si bien el partido es el que presenta las candidaturas, la ciudadanía elige a personas dentro de la lista. Por ello, en la aplicación de este modelo existe la posibilidad de que surjan nuevos liderazgos que no necesariamente cuenten con el aval firme del partido. Aunque no lleguen a ocupar los primeros lugares de la lista, las y los candidatos pueden obtener un apoyo electoral significativo si gozan de popularidad o son hábiles durante la campaña.

A esto se le suma una prerrogativa de la legislación electoral peruana: las «candidaturas designadas». Esta figura, implementada desde la promulgación de la Ley de Partidos Políticos —ahora Ley de Organizaciones Políticas— permite que las listas se integren con personas seleccionadas por el partido que no necesariamente sean afiliadas o afiliados o que se postulen en elecciones internas. En consecuencia, los partidos políticos peruanos, en su mayoría, optan por poner en los primeros puestos de las listas a personas con un capital político o social ya constituido, y no ligados necesariamente a la organización política por la que postulan.

Junto a la prerrogativa de designar candidaturas, el voto preferencial es causa del surgimiento de nuevos líderes que no necesariamente están sujetos a las direcciones de la cúpula partidaria, lo que hace que el juego político sea menos jerarquizado y menos vertical (Romero, 2015). De esta forma, la combinación de estos dos elementos también afecta al perfil de candidaturas que los partidos políticos buscan, puesto que la composición de la lista congresal dependerá de si el partido privilegia los ideales partidarios o si desea conseguir una mayor cantidad de curules (Jaramillo, 2021b). En el Perú, es esta última la principal razón por la cual la política se ha manejado con una gran cantidad de candidatos y candidatas con perfil mediático o que tienen el aparato político o suficiente financiamiento para llevar a cabo sus campañas (Ayala & Mas Castillo, 2017; Barrenechea, 2014). El voto preferencial elimina a los partidos políticos de la ecuación democrática, pues genera que sean las candidaturas las que compiten entre sí por los votos.

**Tabla 1. Legislación electoral sobre las candidaturas designadas y sus principales reformas<sup>2</sup>**

Ley N°	Promulgación	Detalle
28094	31 de octubre de 2003	Hasta una quinta parte del número total de candidatos puede ser designada directamente por el órgano del partido que disponga el Estatuto. Esta facultad es indelegable.  Dicha potestad no puede ser aplicada para el caso de candidatos a presidente y vicepresidentes de la República, los cuales deberán ser necesariamente elegidos.
30414	17 de enero de 2016	Hasta una cuarta parte del número total de candidatos puede ser designada directamente por el órgano del partido que disponga el Estatuto. Esta facultad es indelegable.  Dicha potestad no puede ser aplicada para el caso de candidatos a presidente y vicepresidentes de la República, los cuales deberán ser necesariamente elegidos.
30998	27 de agosto de 2019	Hasta un 20% de la totalidad de candidatos al Congreso puede ser designada entre sus afiliados o no afiliados por el órgano de la organización política que disponga el estatuto.
31272	15 de julio de 2021	Hasta un 20% de la totalidad de candidatos al Congreso, al consejo regional y a los concejos municipales puede ser designado entre sus afiliados o no afiliados por el órgano de la organización política que disponga el estatuto.

Fuente: Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas. Elaboración propia.

Esta competencia produce que las y los candidatos compitan contra candidaturas de otros partidos tanto como entre miembros de su misma lista. El voto preferencial modifica la competencia entre partidos para convertirla en una lucha intrapartidaria. El objetivo de las candidaturas no solo es diferenciarse del resto de organizaciones políticas, sino también de las y los compañeros que se encuentran en la misma lista (Zovatto & Aguilar, 2013).

<sup>2</sup> Cada una de las leyes modifica el artículo de la ley anterior, vinculado a la designación de candidaturas.

Debido a que el voto se individualiza, cada candidatura debe esforzarse por distinguirse del resto, disputando votantes, discursos y recursos. Los candidatos que aspiran contar con el apoyo de los votos preferenciales buscan notoriedad para ser recordados por la ciudadanía (Romero, 2015). Al generar una competencia intrapartidaria, el voto preferencial puede también afectar la unidad y disciplina partidaria. Como ya se ha mencionado, el voto preferencial produce que cada una de las candidaturas se centren en impulsar campañas electorales individuales, separadas al partido y, en ocasiones, contrarias al mismo.

Esta competencia política entre los propios miembros de un partido puede tener también consecuencias negativas tras el proceso electoral. Esto debido a que las y los candidatos de un partido que han sido elegidos, una vez iniciado el periodo de gobierno pueden tener dificultades al ejercer acciones en conjunto debido a las pugnas durante la campaña electoral (Zovatto & Aguilar, 2013). La literatura comparada sobre disciplina partidaria también revela que en los países con voto preferencial los candidatos se alejan de la cúpula partidaria, lo que genera una mayor probabilidad de conflictos y fragmentación en el partido (Bowler y otros, 1999; Siavelis & Morgenstern, 2008). Gracias al voto preferencial, el candidato o candidata siente que ha sido elegido gracias a sus méritos y trabajo individual y percibe que no le debe nada al partido político, por lo que la desobediencia hacia la organización es común (Romero, 2015).

La modalidad del voto preferencial debilita las direcciones nacionales y fractura a los partidos políticos (Sieberer, 2006). Estos efectos se acentúan sobre todo en países con sistemas de partidos endebles (Romero, 2015), como el caso peruano. El Perú representa uno de los casos más extremos de colapso de partidos en América Latina (Levitsky & Zavaleta, 2016). Tras más de veinte años del retorno a la democracia, el proceso de descomposición partidaria se mantiene presente y la debilidad de los partidos se debe en parte a la aplicación de esta medida.

### 3.2. Entre el clientelismo y el financiamiento oscuro

Como ya se ha mencionado, el voto preferencial propicia el voto individual por cada candidatura, por lo que sus campañas electorales también se atomizan. En un contexto de partidos políticos poco institucionalizados, estas organizaciones son menos capaces de controlar los discursos de los candidatos y la organización de sus campañas, debido al gran número de candidaturas en competencia. Esta misma competencia, tanto partidaria como intrapartidaria, incrementa también los costos de la campaña, lo que a su vez produce un mayor gasto electoral en las candidaturas (Tuesta Soldevilla, 2012).

La necesidad de los candidatos por distinguirse y obtener más votos preferenciales es la principal causa de que sus campañas sean poco homogéneas. Así, el voto preferencial produce que las candidaturas se basen en lo mediático, la popularidad de la persona o el dinero que esta posea para la campaña electoral (Tuesta Soldevilla, 2012). La conformación de listas bajo estos criterios produce desigualdad en la competencia, generando personalismo o vínculos clientelistas (Mendoza Rodríguez, 2013; Rodríguez-Olivari, 2017; Valdés Escoffery, 2013)<sup>3</sup>.

*Los candidatos no buscan votos para el partido sino para ellos. Las posibilidades de salir elegido dependerán de sacar más votos que sus compañeros de lista, y el candidato con más dinero tiene la ventaja, y la competencia se vuelve inequitativa.*

Valdés Escoffery, 2013.

Esta necesidad por mayores recursos económicos genera la posibilidad de recurrir a estrategias clientelistas o financiamiento ilegal. Aunque la evidencia de una relación causa-efecto entre el voto preferencial y prácticas vinculadas al financiamiento ilegal no es del todo concluyente, esta

---

<sup>3</sup> Para mayor información sobre el financiamiento político se sugiere consultar el artículo de Denisse Rodríguez-Olivari en este libro.

modalidad de votación produce un menor control por parte del partido político y reduce la capacidad de fiscalización por parte de las unidades gubernamentales responsables debido a la gran cantidad de candidaturas.

### **3.3. Dificultades logísticas**

Además de los problemas vinculados directamente con los partidos políticos y la ciudadanía, el voto preferencial también genera serias dificultades para la gobernanza electoral. Según lo evidenciado por el estudio de Tuesta (2012), las elecciones que contemplan el voto preferencial son más complejas de entender para los electores, y debido a la posibilidad de escoger candidaturas de las listas, el escrutinio de la mesa y la publicación de resultados toma más tiempo.

El voto preferencial puede generar también problemas con el voto de la ciudadanía. Esto debido a que los electores pueden invalidar su voto al intentar seleccionar la candidatura deseada. Ejemplo de los problemas que genera el voto preferencial es Panamá, donde el 0,3% y 1,2% de las actas en los circuitos plurinominales no fueron computadas por muy graves inconsistencias en el llenado (Valdés Escoffery, 2013). En el caso peruano, entre al 24% y 39% de las actas congresales de imputaciones con voto preferencial han tenido algún tipo de observaciones (Romero, 2015; Tuesta Soldevilla, 2012).

### **3.4. La cuota de género y el voto preferencial**

La literatura vinculada a la aplicación de las cuotas de género y la representación política de la mujer coincide en que un sistema electoral que contempla las listas cerradas y desbloqueadas o listas abiertas perjudica el acceso de las mujeres al poder (Freidenberg y otros, 2018; Freidenberg & Lajas García, 2015, 2017). Aunque ciertos estudios como el de Schmidt (2020) demuestran que en distritos electorales con un número alto de candidaturas el voto preferencial puede facilitar la elección de mujeres, el voto preferencial por sí solo afecta sobremanera a las mujeres y su posibilidad de acceder a un cargo político.

Las medidas de acción afirmativa, como las cuotas de género, se centran en exigir un porcentaje mínimo de mujeres o varones en las listas. Sin embargo, si un sistema electoral contempla la aplicación del voto preferencial sin contemplar un ordenamiento de las candidaturas, es posible que los partidos políticos opten por invisibilizar a las mujeres dándoles los números más altos.

#### **4. EL VOTO PREFERENCIAL EN LAS ELECCIONES GENERALES 2021: UN ANÁLISIS COMPARATIVO**

El 11 de abril de 2021 los peruanos escogieron a sus 130 representantes al Congreso. En total fueron veinte partidos políticos que presentaron en total 2906 candidaturas para 130 escaños. Desde el retorno a la democracia, este es el número más grande de candidatas y candidatos presentado en siete procesos electorales.

**Tabla 2. Número de escaños y candidaturas presentadas para el Congreso (2000-2021)**

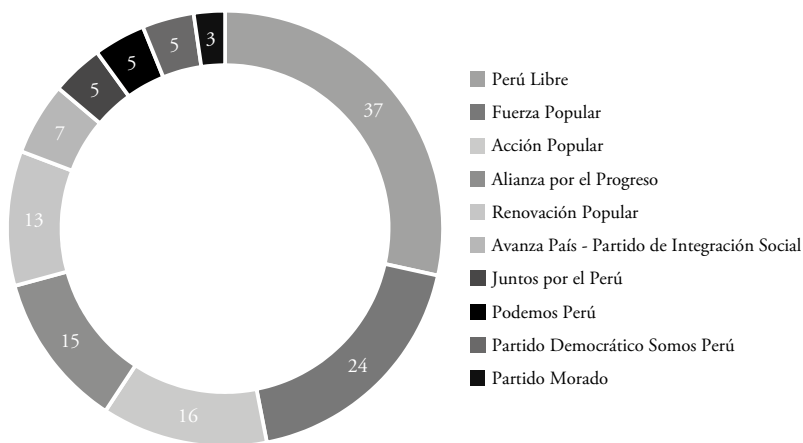
<b>Elección</b>	<b>Número de escaños</b>	<b>Número de candidaturas</b>	<b>Ratio escaño/candidatura</b>
2000	120	1200	0,10
2001	120	1601	0,07
2006	120	2585	0,05
2011	130	1515	0,09
2016	130	1267	0,10
2020	130	2326	0,06
2021	130	2906	0,04

Elaboración propia en base a datos de INFOgob.

De estos veinte partidos políticos, diez obtuvieron escaños en el Congreso. Como evidencia el gráfico 1, el partido de gobierno se ubicó

como la primera fuerza dentro del Legislativo con 37 escaños, pero sin consolidarse como mayoría en un Congreso altamente fragmentado. Asimismo, cinco partidos no alcanzaron los diez escaños, siendo el Partido Morado el que obtuvo menos congresistas.

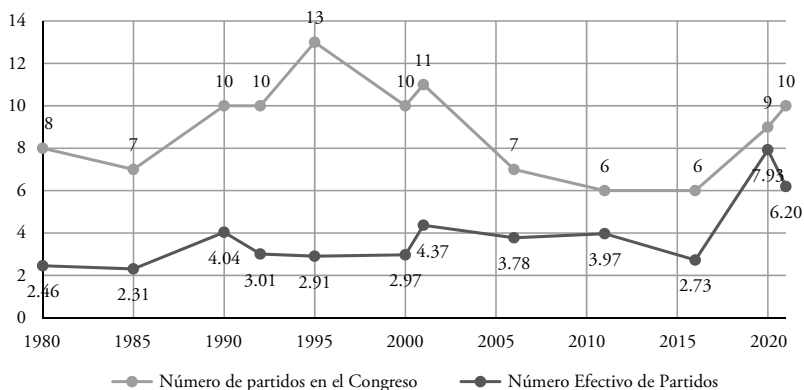
Gráfico 1. Distribución de escaños en el Congreso peruano 2021-2026



Elaboración propia en base a datos de INFOgob.

En concordancia con esta conformación del Congreso elegido en 2021, un análisis del Número Efectivo de Partidos (escaños) en el Congreso peruano demuestra una alta fragmentación del voto. Tras el retorno de la democracia en 2000, el número efectivo de partidos se mantuvo entre 2 y 4. Sin embargo, el cierre del Congreso en 2019 y las Elecciones Congresales Extraordinarias de 2020 produjeron un salto de 5.2 puntos en el Número Efectivo de Partidos. Los resultados de las Elecciones Generales de 2021 evidencian un mayor número de partidos en el Congreso y un número efectivo de partidos significativo que alcanza el 6.20 (Jaramillo, 2021a).

**Gráfico 2. Número de partidos en el Congreso y número escaños en el Perú (1980-2021)**



Fuente: Jaramillo, 2021a.

Las elecciones generales de 2021 fueron comicios de importante relevancia. A la intrínseca importancia que tienen los procesos electorales se le sumaba también la relevancia histórica, pues se trataba de las elecciones celebradas en el Bicentenario de la Independencia del Perú, y suponían además la aplicación de una serie de cambios en la legislación electoral. Tras un proceso de reformas intermitentes, el sistema electoral peruano incorporaba la paridad y la alternancia, las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, y nuevas regulaciones para la inscripción y cancelación de partidos, así como para su financiamiento.

De todas estas regulaciones destaca sobre todo la ley 30996, que entre las modificaciones que hace a la Ley Orgánica de Elecciones elimina el voto preferencial del sistema electoral peruano, aunque en su primera disposición transitoria aclara que el voto preferencial aún se aplicaría para las elecciones generales de 2021. En consecuencia, las elecciones del Bicentenario fueron los últimos procesos electorales en los que se aplicó este sistema, a menos que se produjera una reforma sobre este aspecto en los siguientes años.

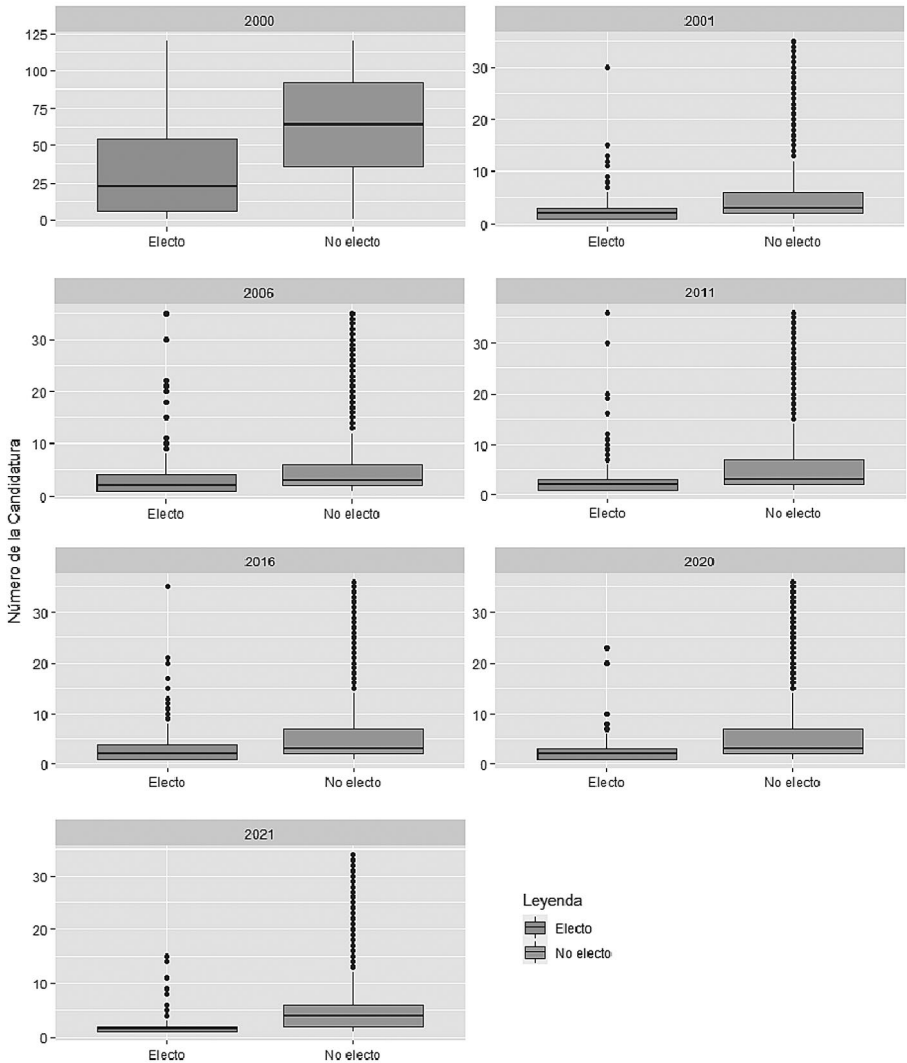
El efecto del voto preferencial en las elecciones peruanas, destacando las elecciones del Bicentenario, se condicen con lo formulado en la sección anterior. En principio, como formula Tuesta Soldevilla (2012), el voto preferencial supone que los primeros puestos sean los beneficiados, pues una mayor cantidad de votos se dirigirá a los mismos, mientras que las candidaturas en los últimos números se verán perjudicadas.

Mediante la aplicación de pruebas de medias es posible validar lo sostenido por Tuesta Soldevilla. Un análisis visual de la comparación entre candidatos elegidos y no elegidos evidencia una disparidad entre ambos grupos. Las candidaturas efectivamente elegidas se concentran en el primer cuartil, aunque con algunas excepciones, mientras que las personas que no fueron elegidas usualmente tienen números más altos.

Para confirmar la existencia de una relación entre el número proporcionado a la candidatura y si esta fue o no elegida se desarrolló una prueba T. Esta prueba comprobará si efectivamente existen diferencias entre el grupo de elegidos y no elegidos frente al número designado por el partido. Este proceso evidencia un p-value de  $1,011 \times 10^{-14}$ , por lo que se puede sostener que el número promedio otorgado a una candidatura elegida es estadísticamente distinto a el número promedio otorgado a una candidatura no elegida. Es decir, el número que el partido proponga a una candidatura influenciará en las posibilidades de la misma para competir.

Esto se condice con una evaluación de las y los congresistas electos en las elecciones generales 2021, y si estos obtuvieron su escaño de acuerdo al orden asignado (los primeros números consecutivos de la lista) o sin respetar este orden (números distintos). En total, 89 de 130 congresistas (68,5%) obtuvieron su escaño de acuerdo a su número, en contraste con 41 de 130 (31,5%). Esto reafirma la importancia que tienen los primeros puestos y la incidencia que estos tienen en la posibilidad de elección.

Gráfico 3. Comparación entre candidatos elegidos y no elegidos según el número otorgado por el partido político en la lista (2000-2021)



Elaboración propia con datos de INFOgob.

Tabla 3. Voto preferencial en las elecciones generales 2021 por circunscripción electoral

Circunscripción	Número de escaños	Número de congresistas que obtuvieron su escaño de acuerdo al orden asignado en su lista	Número de congresistas que obtuvieron su escaño sin respetar el orden asignado en su lista
Amazonas	2	2	0
Ancash	5	2	3
Apurímac	2	2	0
Arequipa	6	6	0
Ayacucho	3	3	0
Cajamarca	6	2	4
Callao	4	3	1
Cusco	5	5	0
Huancavelica	2	2	0
Huánuco	3	3	0
Ica	4	3	1
Junín	5	5	0
La Libertad	7	7	0
Lambayeque	5	3	2
Lima	33	18	15
Lima provincias	4	3	1
Loreto	4	4	0
Madre de Dios	1	0	1
Moquegua	2	1	1
Pasco	2	1	1
Piura	7	4	3
Puno	5	2	3
Residentes en el extranjero	2	2	0
San Martín	4	1	3
Tacna	2	2	0
Tumbes	2	2	0
Ucayali	3	1	2
<b>Total</b>	<b>130</b>	<b>89 (68,5%)</b>	<b>41 (31,5%)</b>

Elaboración propia en base a datos de INFOgob.

De las 27 circunscripciones electorales, en trece todos los escaños fueron ocupados por las candidaturas que se ubicaron en los primeros puestos. De estas, la mayoría son circunscripciones pequeñas que representan entre dos y siete escaños, mientras que en las circunscripciones con un mayor número de escaños se evidencia un número mayor de congresistas elegidos gracias al voto preferencial. Así, se demuestra nuevamente que ocupar los primeros lugares de una lista aumenta las posibilidades de ocupar el respectivo escaño.

Otra característica que se discute sobre la aplicación del voto preferencial es el protagonismo que tienen las cabezas de lista por sobre los partidos políticos. En las elecciones del Bicentenario se evidencia que, en promedio, el primer puesto de las listas presentadas por los veinte partidos políticos acumula el 32,9% de los votos preferenciales de todo el partido. De estos destaca el Partido Democrático Somos Perú, donde el 58,1% de sus votos preferenciales se los llevaron sus cabezas de lista y, específicamente, el expresidente Martín Vizcarra. En contraste, los primeros lugares del Partido Político Contigo solo acumularon el 17,49% del total de los votos preferenciales, siendo los que menos apoyo electoral obtuvieron.

Es importante también destacar que no solo el primer lugar acumula el total de votos válidos. En circunscripciones grandes, las y los candidatos que se ubican entre los cinco primeros puestos gozan de mayor visibilidad y tienen más probabilidades de acceder a un escaño. Una evaluación de la circunscripción electoral más grande del Perú, Lima, demuestra que en promedio los cinco primeros números acumulan el 60% de todos los votos preferenciales.

La tabla 4 también muestra cómo el apoyo electoral se diluye al aumentar el número asignado. Las candidaturas con números entre 6 y 10 solo acumulan en promedio el 17,5% de votos, los de 11 a 15 el 8,7%, los de 16 a 20 el 5,4%, los de 21 a 25 el 4,2%, los de 26 a 30 el 2,8% y, finalmente, los últimos lugares, del 31 al 34, solo obtuvieron el 1,5% del total de votos preferenciales.

**Tabla 4. Voto preferencial en las elecciones generales 2021 por partido político y comparación con el N° 1 de las listas**

Partido político	Número de votos preferenciales obtenidos por el partido	Número de votos obtenido por el N° 1 de las listas	Porcentaje de votos obtenido por el N° 1 de las listas
Renovación Popular	825 186	282 334	34,2%
Partido Político Nacional Perú Libre	751 082	281 345	37,5%
Acción Popular	707 595	216 442	30,6%
Avanza País - Partido de Integración Social	614 826	155 719	25,3%
Partido Democrático Somos Perú	613 608	356 548	58,1%
Alianza para el Progreso	608 938	183 646	30,2%
Juntos por el Perú	602 904	152 018	25,2%
Partido Morado	581 642	152 615	26,2%
Fuerza Popular	575 224	166 118	28,9%
Podemos Perú	534 265	211 103	39,5%
Victoria Nacional	425 327	137 598	32,4%
Frente Popular Agrícola Fia del Perú - FREPAP	374 722	113 429	30,3%
Unión por el Perú	191 880	81 245	42,3%
Partido Popular Cristiano - PPC	118 030	34 167	29,0%
El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	77 568	23 013	29,7%
Partido Nacionalista Peruano	67 202	22 802	33,9%
Democracia Directa	52 034	20 707	39,8%
Renacimiento Unido Nacional	42 236	16 072	38,1%
Perú Patria Segura	26 272	7 895	30,1%
Partido Político Contigo	2 195	384	17,5%
<b>Total</b>	<b>7 792 736</b>	<b>2 615 200</b>	<b>33,6%</b>

Elaboración propia en base a datos de proporcionada por INFOgob.

**Tabla 5. Voto preferencial en las elecciones generales 2021 por partido político en Lima por número de la candidatura**

Partido político	Número de la candidatura						
	1-5	6-10	11-15	16-20	21-25	26-30	31-34
Partido Democrático Somos Perú	79,4%	6,1%	9,8%	2,0%	1,1%	1,0%	0,7%
Podemos Perú	74,3%	10,1%	4,6%	2,9%	5,2%	1,3%	1,6%
Unión por el Perú	73,4%	12,9%	4,4%	5,3%	2,3%	1,4%	0,4%
Partido Popular Cristiano - PPC	72,7%	11,8%	6,2%	4,0%	2,9%	1,7%	0,9%
Partido Morado	67,4%	14,3%	7,0%	2,1%	4,1%	1,7%	3,3%
Renovación Popular	63,1%	16,2%	11,4%	1,6%	6,2%	1,0%	0,4%
Partido Político Nacional Perú Libre	62,1%	18,1%	10,4%	3,5%	3,3%	1,7%	1,1%
Perú Patria Segura	62,0%	15,6%	6,6%	5,8%	2,9%	5,2%	1,9%
Partido Nacionalista Peruano	60,2%	19,6%	7,3%	5,2%	4,0%	2,5%	1,2%
Renacimiento Unido Nacional	60,2%	14,7%	13,4%	5,6%	2,3%	1,5%	2,3%
Fuerza Popular	59,8%	23,0%	5,8%	5,2%	2,9%	1,7%	1,5%
Democracia Directa	56,8%	22,0%	8,2%	6,3%	2,9%	2,6%	1,3%
Acción Popular	56,6%	17,2%	7,2%	6,4%	7,8%	3,0%	1,8%
Avanza País - Partido de Integración Social	55,1%	17,4%	15,3%	3,6%	3,1%	3,6%	1,9%
Alianza para el Progreso	54,6%	25,9%	7,4%	6,8%	2,6%	1,6%	1,2%
El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	51,3%	24,7%	5,4%	5,7%	3,7%	7,6%	1,6%
Frente Popular Agrícola Fia del Perú - FREPAP	50,6%	15,7%	12,0%	8,8%	6,5%	3,4%	3,0%
Partido Político Contigo	47,6%	14,5%	11,1%	5,7%	10,5%	8,6%	2,1%
Victoria Nacional	46,7%	22,5%	7,6%	16,1%	4,0%	1,7%	1,4%
Juntos por el Perú	44,1%	28,0%	13,3%	5,9%	5,4%	2,3%	1,0%

Elaboración propia en base a datos de INFOgob.

Por otra parte, así como se ha referenciado en el apartado vinculado a las dificultades logísticas, la presencia del voto preferencial en el Perú ha producido un aumento de los votos nulos cuando se aplica este método de votación. Una evaluación de estos votos entre las elecciones presidenciales y congresales entre 1995-2021 evidencia que, en efecto, el voto preferencial provoca un aumento en el número de votos inválidos. La diferencia entre los votos nulos en las presidenciales y los nulos en congresales es de 1 a 3 en promedio. Es decir, por cada voto nulo en elecciones presidenciales se registran tres en las congresales. En las últimas elecciones generales celebradas en 2021, la ratio fue de 2:3.

**Tabla 6. Comparación entre el número de votos nulos en las elecciones presidenciales y las elecciones congresales (1995-2021)**

Año	Elecciones presidenciales	Elecciones congresales
	Votos nulos	Votos nulos
2021	1 123 027	2 569 292
2016	1 168 538	4 166 202
2011	584 233	2 125 438
2006	619 573	2 188 789
2001	402 436	1 352 780
2000	271 742	1 304 382
1995	769 858	3 189 198

Fuente: INFOgob - Observatorio para la Gobernabilidad. Elaboración propia.

La evidente disparidad entre votos nulos de las elecciones congresales en comparación con las Congresales demuestra que existe un número significativo de votos que se invalidan debido al error humano. Este error se vincula con el voto preferencial, pues los ciudadanos pueden escribir números incorrectos, repetir los números o escribir números

que los miembros de mesa pueden considerar ilegibles<sup>4</sup>. Las condiciones por las que se anula un voto aumentan cuando está presente el voto preferencial, lo que incrementa también las posibilidades de error por parte del electorado.

Asimismo, la aplicación del voto preferencial en el Perú ha afectado significativamente el acceso a cargos de poder de las candidaturas de mujeres en comparación con los hombres. En 1997, el sistema electoral peruano incorporó la cuota de género del 25% de varones o mujeres en listas congresales. En el año 2000 este porcentaje se elevó al 30% y las últimas reformas de 2019 y 2020 establecieron la paridad y alternancia en las listas, aunque esta última reforma fue acompañada de la eliminación del voto preferencial, medida que recién será aplicada en las elecciones generales de 2026.

A pesar de este ordenamiento, la cuota de género no se acompañó de la alternancia, salvo en las elecciones generales de 2021. De esta manera, las elecciones generales de 2000, 2001, 2006, 2011 y 2016 y la elección congresal extraordinaria de 2020 permitían que los partidos ubiquen a las mujeres en diferentes lugares de las listas, sea por democracia interna o por acuerdo de la cúpula partidaria. Un análisis de las elecciones congresales en Perú evidencia que solo el 23,3% del total de candidatas recibió un número cercano al 1. La mayoría de las candidatas son ubicadas en el tercio medio o inferior de la lista y cerca del 40% reciben los últimos números (Jaramillo, 2019).

## 5. CONCLUSIONES

Este artículo ofrece evidencia estadística sobre el efecto del voto preferencial en las elecciones legislativas peruanas, destacando sobre todo los datos que proveen las elecciones del Bicentenario. El uso de la estadística

---

<sup>4</sup> «Elecciones 2021: Máximo San Román retira su precandidatura presidencial». *Andina*, 10 de noviembre de 2020. <https://andina.pe/agencia/noticia-elecciones-2021-maximo-an-roman-retira-su-precandidatura-presidencial-820989.aspx>

descriptiva y las pruebas de comparación de media permiten extraer algunas conclusiones.

En primer lugar, las pruebas de comparación de medias demuestran la gran importancia que tienen para las y los candidatos la posición en la que se ubican. En términos generales, los primeros lugares gozan de una mayor probabilidad de obtener el escaño respectivo. Asimismo, en circunscripciones grandes, como Lima, las candidaturas no necesariamente respetan el orden establecido en la lista. Esto indica que el partido político pierde protagonismo y es la candidatura la que la ciudadanía elige.

Asimismo, este breve análisis de los efectos del voto preferencial demuestra cómo este modelo debilita la unidad del sistema político, encarece el proceso electoral, genera inequidad en la competencia interna de los partidos políticos, no mejora la representación, añade complejidad a la elección y afecta la aplicación de cuotas de género (Ayala & Mas Castillo, 2017; Barberá, 2010; Tuesta Soldevilla, 2012). A pesar de la conexión y el *accountability* entre la ciudadanía y la candidatura que este método de votación genera es posible sostener fehacientemente que sus desventajas sobrepasan las ventajas.

La experiencia de la aplicación del voto preferencial en las elecciones Bicentenario demuestra que este método de votación perjudica a los partidos, individualiza las campañas y añade dificultades logísticas a la gobernanza electoral (Zovatto & Aguilar, 2013). Por tanto, la reforma realizada en 2019-2020 y la transición hacia un sistema de listas cerradas y desbloqueadas para las elecciones generales de 2026 fortalecerá en gran medida a los partidos políticos y al sistema democrático peruano.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Noticias Andina (2021). ¿Cuándo es voto válido, nulo, blanco o impugnado? [https://www.youtube.com/watch?v=Lg0nC3bzaaI&ab\\_channel=AgenciadeNoticiasAndina](https://www.youtube.com/watch?v=Lg0nC3bzaaI&ab_channel=AgenciadeNoticiasAndina)
- Alcántara, M. & F. Freidenberg (2001). Organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en América Latina. En M. Alcántara, ed., *Partidos políticos de América Latina: Cono Sur* (pp. 11-32). Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Ayala, H. & L. Mas Castillo (2017). Solo el número importa: el lugar del voto preferencial. En F. Tuesta Soldevilla, ed., *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado* (pp. 337-360). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Barberá, P. (2010). Voting for Parties or for Candidates? The Trade-Off between Party and Personal Representation in Spanish Regional and Local Elections. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 132. [www.reis.cis.es/reis/pdf/reis\\_132\\_021285919804](http://www.reis.cis.es/reis/pdf/reis_132_021285919804)
- Barrenechea, R. (2014). *Becas, bases y votos: Alianza para el Progreso y la política subnacional en el Perú*. Lima: IEP.
- Bowler, S.; D.M. Farrell & R.S. Katz (1999). *Party Cohesion, Party Discipline, and Parliaments*. Columbus: The Ohio State University Press.
- Campos, M. (2015). El voto preferencial en el Perú. *Elecciones*, 14(15), 85-106.
- Campos, M. & K. Zegarra (2021). ¿Cómo elige Perú a sus representantes? *Elecciones*, 20(22), 197-230.
- Carey, J. & M. Shugart (1995). Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies*, 14(4), 417-439.
- Freidenberg, F.; M. Caminotti; B. Muñoz-Pogossian & T. Došek, eds. (2018). *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. CDMX: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Freidenberg, F. & S. Lajas García (2015). *De la cuota a la paridad: las reformas para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina (1978-2015)*. [http://www.cepal.org/oig/doc/LeyesCuotas/URY/2009\\_Ley18476\\_URY.pdf](http://www.cepal.org/oig/doc/LeyesCuotas/URY/2009_Ley18476_URY.pdf)

- Freidenberg, F. & S. Lajas García (2017). *¡Leyes vs. techos! Evaluando las reformas electorales orientadas a la representación política de las mujeres en América Latina*. CDMX: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Jaramillo, C. (2019). *Menos mujeres, menos democracia: la cuota de género en las elecciones peruanas*. <https://oraculus.mx/2019/01/25/menos-mujeres-menos-democracia-la-cuota-de-genero-en-las-elecciones-peruanas/>
- Jaramillo, C. (2021a). *Perú elecciones generales 2021 (Presidencia, Vicepresidencias, Congreso de la República y Parlamento Andino)*. [https://figshare.com/articles/preprint/Per\\_Elecciones\\_Generales\\_2021\\_Presidencia\\_Vicepresidencias\\_Congreso\\_de\\_la\\_Rep\\_blica\\_y\\_Parlamento\\_Andino\\_/14579904/1](https://figshare.com/articles/preprint/Per_Elecciones_Generales_2021_Presidencia_Vicepresidencias_Congreso_de_la_Rep_blica_y_Parlamento_Andino_/14579904/1)
- Jaramillo, C. (2021b). *Voto preferencial. La implementación del voto preferencial en el Perú: impacto en el sistema electoral y en la representación de las minorías*. <http://politai.pe/opinion/voto-preferencial-la-implementacion-del-voto-preferencial-en-el-peru-impacto-en-el-sistema-electoral-y-en-la-representacion-de-las-minorias/>
- Levitsky, S. & M. Zavaleta (2016). Why No Party-Building in Peru? En S. Levitsky, J. Loxton, B. Van Dyck, & J. I. Dominguez, eds., *Challenges of Party-Building in Latin America* (pp. 412-439). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316550564.015>
- Llanos, B. & Nina Tapia, J. (2021). La paridad aplicada: rendimiento electoral de las mujeres y condiciones de la competencia electoral bicentenario. *Elecciones*, 20(22), 169-196.
- Mendoza Rodríguez, F. (2013). Voto preferencial en la República Dominicana. *Derecho Electoral*, 15, 244-250.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. CDMX: FCE.
- Norris, P. (2011). Cultural explanations of electoral reform: A policy cycle model. *West European Politics*, 34(3). <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.555982>
- Reformas políticas en América Latina (2020). *Sistema Electoral para la Cámara Baja en América Latina y sus reformas*. [https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/12/ObservatorioReformas-Sistema-Electoral-para-la-Camara-Baja-en-America-Latina-y-sus-reformas\\_01012020.pdf](https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/12/ObservatorioReformas-Sistema-Electoral-para-la-Camara-Baja-en-America-Latina-y-sus-reformas_01012020.pdf)

- Rodriguez-Olivari, D. (2017). Partidos pobres, campañas ricas. En F. Tuesta Soldevilla, ed., *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado* (pp. 65-90). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Romero, S. (2015). Perspectiva comparada de la evolución y los efectos del voto preferente en América Latina. En FUSADES, ed., *El impacto del «voto cruzado» en las elecciones legislativas de marzo 2015*. San Salvador: FUSADES.
- Schmidt, G. D. (2020). ¿Favorecen a las candidatas las listas abiertas o cerradas?: comparaciones entre Lima y las provincias en el Perú. Apuntes: *Revista de Ciencias Sociales*, 47(86), 155-181. <https://doi.org/10.21678/apuntes.86.930>
- Siavelis, P. M. & S. Morgenstern (2008). Candidate recruitment and selection in Latin America: A framework for analysis. *Latin American Politics and Society*. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2008.00029.x>
- Sieberer, U. (2006). Party unity in parliamentary democracies: A comparative analysis. *Journal of Legislative Studies*. <https://doi.org/10.1080/13572330600739413>
- Tuesta Soldevilla, F. (2012). Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú. *Politai*, 4(7), 107-118.
- Valdés Escoffery, E. (2013). Experiencia con el voto selectivo o preferencial en la República de Panamá. *Derecho Electoral*, 15, 226-243.
- Zovatto, D. & I. Aguilar (2013). Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos. *Derecho Electoral*, 15, 210-225.



# CONSERVADURISMO Y RADICALIZACIÓN EN LIMA METROPOLITANA DURANTE LAS ELECCIONES DE 2021

Paolo Sosa-Villagarcía<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Lima no es el Perú. Esta debe ser una de las frases más manidas de la política peruana. Durante las elecciones, esta frase suele hacer referencia a la tendencia distinta que se observa en la capital frente al resto del país. Aunque otras regiones costeras y amazónicas coinciden muchas veces con las preferencias electorales capitalinas, esta suele favorecer de manera muy evidente a las candidaturas de derecha conservadora, incluso inclinando los resultados en favor de estas opciones (Cameron, 2011). En este capítulo aprovecho la revisión de las elecciones generales en Lima para constatar si esa afirmación es congruente con la realidad, y, sobre todo, busco proponer algunas pistas que nos permitan entender por qué Lima parece ser un bastión de resistencia conservadora ante los cambios sociales que son demandados por otras regiones, especialmente aquellas ubicadas en el sur del país.

---

<sup>1</sup> Candidato a doctor en Ciencia Política por la Universidad de British Columbia (UBC) e investigador del Instituto de Estudios peruanos (IEP). El autor agradece el apoyo del fondo Public Scholars Initiative de UBC durante el trabajo de campo que contribuyó al desarrollo de este texto.

El foco en dinámicas territoriales es una constante en el análisis de los resultados electorales<sup>2</sup>. Sin embargo, estos análisis, por lo general, se concentran en la fractura entre el voto sureño o andino y el del resto del país, incluyendo la capital. En 2021, sin embargo, buena parte de la atención académica y periodística, y de la discusión pública, se centró en el voto limeño. Esto, en principio, como reacción a la mirada folclórica hacia el sur, resaltando más bien la peculiaridad del electorado capitalino. Si las preferencias electorales del sur eran concebidas como de izquierda antisistema o radicales, por sus demandas de cambio, Lima en cambio empezó a ser resaltada por su conservadurismo derechista, antidistributivo y con una marcada agenda antiderechos. Esta constatación, por otro lado, fue particularmente sorprendente para algunos análisis, debido a la expectativa de un cambio en la tendencia, tanto por la crisis política reciente, donde la derecha tecnocrática y la derecha popular fueron actores de primer orden, sino también por el golpe que significó la pandemia de la COVID-19 en la capital<sup>3</sup>.

El Perú ha sido uno de los países más golpeados por la pandemia. En Lima, la crisis sanitaria desnudó una serie de desigualdades, deficiencias estatales y otros problemas estructurales que parecían abrir espacios para una repolitización de discursos que fueran críticos del modelo económico. En particular, se esperaba una atención más importante para plataformas que estuvieran a favor de una mayor inversión en servicios públicos y programas sociales, incluyendo el reconocimiento de mayores derechos laborales. De hecho, la pandemia favoreció a que el debate mediático, tradicionalmente conservador respecto a estos temas, incluya entre sus tópicos de discusión la introducción de políticas más eficientes de regulación estatal sobre el mercado, especialmente respecto a la especulación de medicamentos y otros productos que fueron de primera necesidad durante los momentos más críticos de la pandemia.

---

<sup>2</sup> Ver Vergara (2007), Cameron (2011), Tanaka y otros (2017). Ver también los capítulos de Incio y de Encinas y Fuentes en este libro.

<sup>3</sup> Sobre la bifurcación entre la derecha tecnocrática y popular ver Meléndez, 2019a.

No obstante, el caudal electoral limeño terminó favoreciendo mayoritariamente a candidaturas de derecha y, entre ellas, principalmente a las más conservadoras y opuestas a este tipo de reformas. Más aún, si un cambio caracteriza esta elección es la radicalización de la derecha conservadora y la creciente desmarginalización de grupos de ultraderecha<sup>4</sup>. Aunque esta preferencia no es novedosa, la tendencia se ha intensificado y se ha hecho más notoria a partir de una serie de características particulares de esta elección. En este capítulo argumento que la principal explicación se encuentra en que, contrariamente a las expectativas antes señaladas, las crisis continuas han favorecido a un escenario que combina una creciente polarización afectiva e ideológica en la demanda electoral y el incremento en la fragmentación de la oferta política, especialmente entre plataformas de derecha. Siguiendo la clásica teoría propuesta por Sartori (1966), argumento que esta combinación tiende a favorecer electoralmente a las versiones más extremas. Sin embargo, resalta el claro desbalance en Lima a favor de un lado del continuo político, más claramente el de la derecha.

En ese sentido, sostengo que es necesario comprender cómo los procesos de socialización política de la capital están vinculados a experiencias propias de su historia. En particular, llama la atención el efecto de la reestructuración social y cultural posterior a los procesos de migración interna, la crisis económica de la llamada década perdida (1980-1990) y la cristalización de una cultura política poco fértil para las propuestas de izquierda y más afín a valores individuales y consumistas. Este capítulo inicia con una presentación de la antesala a la campaña y los efectos de las crisis política y sanitaria. Luego, se presentan tanto las dinámicas de campaña como los resultados de primera y segunda vuelta. Finalmente se presentan las hipótesis que explican por qué Lima es un bastión conservador, mientras el resto del país es más abierto a plataformas que hacen campaña resaltando la necesidad de cambios.

---

<sup>4</sup> Mudde (2021, 40) conceptualiza la desmarginalización como un proceso en el que las opciones más extremas se vuelven parte del *mainstream* al convertirse en potenciales aliados políticos respetables, y logran posicionar sus agendas y preferencias de política en la discusión pública.

## 2. LA ANTESALA DE LAS ELECCIONES

Las elecciones en Lima tienen como antesala inmediata la lucha contra la pandemia de la COVID-19 y los efectos de la crisis política iniciada en 2016, que tuvieron como último episodio las protestas masivas contra el gobierno ilegítimo de Manuel Merino en noviembre de 2020. Como he adelantado, la expectativa era que ambas crisis cambien la tendencia capitalina que favorece a la derecha conservadora; sin embargo, el resultado fue un recrudecimiento cuantitativo y cualitativo. No solo el caudal electoral de estas opciones se incrementó respecto de otras elecciones, sino que las expresiones de derecha se han radicalizado sustantivamente (ver tabla 1). Estas tres categorías (derecha, conservadurismo y radicalización) merecen una definición que nos ayude a clarificar el fenómeno que estamos observando.

En este capítulo entiendo a la derecha como las plataformas que consideran que las desigualdades socioeconómicas son un producto natural del desarrollo económico y, por lo tanto, no deben ser sujetas a intervención del Estado (Bobbio, 1996; Luna & Kaltwasser, 2014, p. 4; Mudde, 2021, p. 24). Del mismo modo, el adjetivo «conservador» hace referencia a la predisposición política y social a oponerse a cambios socioeconómicos y culturales, los cuales son vistos como desestabilizantes de un orden social que merece ser preservado (Mayka & Smith, 2021, p. 3). Uso la combinación «derecha conservadora» en tanto esta predisposición también puede observarse en plataformas de izquierda. Finalmente, entiendo «radicalización» en dos sentidos fundamentales. En primer lugar, como la exacerbación de estas ideas antidistributivas en lo económico, y de conservadurismo social y cultural (Stefanoni, 2021; Mayka & Smith, 2021; Mudde, 2021, pp. 45-74). Este proceso implica pasar de la defensa del modelo económico a oponerse a cambios culturales importantes que se expresan, por ejemplo, en discursos en contra de minorías. En segundo lugar, entiendo radicalización en función de las estrategias políticas, las mismas que han pasado a acoger amenazas abiertas al orden democrático liberal, incluyendo la deslegitimación de las elecciones (Mudde, 2021, pp. 24-25).

Tabla 1. Tipología de partidos con apoyo en Lima Metropolitana<sup>5</sup>

Elec- ción	Progresista de izquierda	Conservador de izquierda	Progresista de derecha	Conservador de derecha
2001	-Partido Arista Peruano	N.A.	-Perú Posible -Frente Indepen- diente Moralizador	-Solución Popular -Unidad Nacional <sup>6</sup>
2006	-Partido Arista Peruano	-Unión Por el Perú	-Frente de Centro <sup>7</sup>	-Unidad Nacional -Alianza por el Futuro -Restauración Nacional
2011	N.A.	-Gana Perú <sup>8</sup>	-Alianza por el Gran Cambio <sup>9</sup> -Perú Posible	-Fuerza 2011 <sup>10</sup> -Solidaridad Nacional
2016	-Frente Amplio -Acción Popular	N.A.	-Peruanos por el Kambio -Perú Posible -Frente Esperanza <sup>11</sup>	-Fuerza Popular <sup>12</sup> -Alianza Popular <sup>13</sup>
2021	-Juntos por el Perú <sup>14</sup>	-Perú Libre -Acción Popular	-Victoria Nacional -Partido Morado	-Avanza País -Renovación Popular -Fuerza Popular -Podemos -Somos Perú -Partido Popular Cristiano -Alianza para el Progreso

<sup>5</sup> La tabla considera a todos los partidos que obtuvieron más de 1% en Lima Metropolitana.

<sup>6</sup> Partido Popular Cristiano, Solidaridad Nacional, Renovación Nacional, Cambio Radical.

<sup>7</sup> Acción Popular, Somos Perú y Coordinadora Nacional de Independientes.

<sup>8</sup> Partido Nacionalista Peruano, Partido Socialista, otros.

<sup>9</sup> Partido Popular Cristiano, Partido Humanista, Restauración Nacional y Alianza para el Progreso.

<sup>10</sup> Antes Alianza por el Futuro.

<sup>11</sup> Antes Frente Independiente Moralizador.

<sup>12</sup> Antes Fuerza 2011.

<sup>13</sup> Partido Popular Cristiano y Partido Arista Peruano.

<sup>14</sup> Partido Humanista, Nuevo Perú, Fuerza Social, Ciudadanos por el Cambio, otros.

En primer lugar, se esperaba que la crisis política tuviera un efecto contrario al observado, porque las distintas derechas, representadas por Pedro Pablo Kuczynski y Keiko Fujimori, habían sido actores fundamentales durante la crisis política reciente (Meléndez, 2019a; Sosa-Villagarcía & Camacho, 2019; Paredes & Encinas, 2020). En particular, el obstruccionismo fujimorista y las acusaciones fiscales en contra de los líderes del partido, incluyendo a la propia Fujimori, auguraban un castigo popular que se podía traducir en las elecciones. Como veremos más adelante, efectivamente dicho castigo se materializó en una reducción considerable del caudal electoral fujimorista. En 2011, Fujimori alcanzó un cupo en la segunda vuelta con el 21% del electorado limeño, siendo la segunda opción más votada. En 2016, la candidata fujimorista logró incrementar su caudal limeño hasta alcanzar casi el 40%, convirtiéndose en la primera opción. En 2021, su votación se redujo considerablemente a un 13% y se posicionó como la tercera opción en la capital.

No obstante, acompañado a este fenómeno observamos una multiplicación de opciones de derecha, otrora aliadas al fujimorismo, que buscaron representar los distintos bolsones electorales limeños. En primer lugar, encontramos la candidatura de Hernando de Soto con Avanza País, quien además de haber sido un personaje fundamental en el primer gobierno de Alberto Fujimori también fue «garante» de Keiko Fujimori en la elección de 2011 y asesor económico en 2016 (Requena, 2021, pp. 154-158). En segundo lugar, Rafael López Aliaga, candidato abiertamente conservador por Renovación Popular, un partido formado sobre la base de Solidaridad Nacional. Mientras la primera candidatura representa el paso de un discurso neoliberal a uno «libertario» en lo económico, la segunda es un ejemplo de la radicalización del conservadurismo que buscó emular el éxito electoral de Donald J. Trump en Estados Unidos y Jair Bolsonaro en el Brasil<sup>15</sup>. De esta

---

<sup>15</sup> Para ver las coincidencias y diferencias entre el libertarianismo y el neoconservadurismo ver Stefanoni, 2021.

manera, la fragmentación del voto limeño se incrementó. Como muestra la tabla 2, la cantidad de partidos políticos que obtuvieron más del 1% en la elección presidencial en primera vuelta pasó de un promedio de cinco entre 2001 y 2016 a doce en las elecciones de 2021.

**Tabla 2. Evolución de la fragmentación electoral en Lima Metropolitana<sup>16</sup>**

2001		2006		2011		2016		2021	
Partido	Votos válidos	Partido	Votos Válidos	Partido	Votos válidos	Partido	Votos válidos	Partido	Votos válidos
Perú Posible	32,9%	Unión Por el Perú	23,4%	Gana Perú	20,4%	Fuerza Popular	39,3%	Avanza País	17,0%
Partido Aprista Peruano	21,6%	Partido Aprista Peruano	21,1%	Fuerza 2011	21,6%	Peruanos por el Cambio	31,1%	Renovación Popular	16,8%
Unidad Nacional	29,6%	Unidad Nacional	35,5%	Alianza para el Gran Cambio	28,1%	Frente Amplio	11,6%	Fuerza Popular	13,6%
Frente Independiente Moralizador	11,8%	Alianza por el Futuro	6,4%	Perú Posible	15,7%	Acción Popular	7,4%	Juntos por el Perú	8,2%
Solución Popular	2,4%	Frente de Centro	5,7%	Solidaridad Nacional	13,3%	Alianza Popular	6,4%	Perú Libre	7,2%
		Restauración Nacional	4,6%			Frente Esperanza	1,3%	Podemos	7,7%

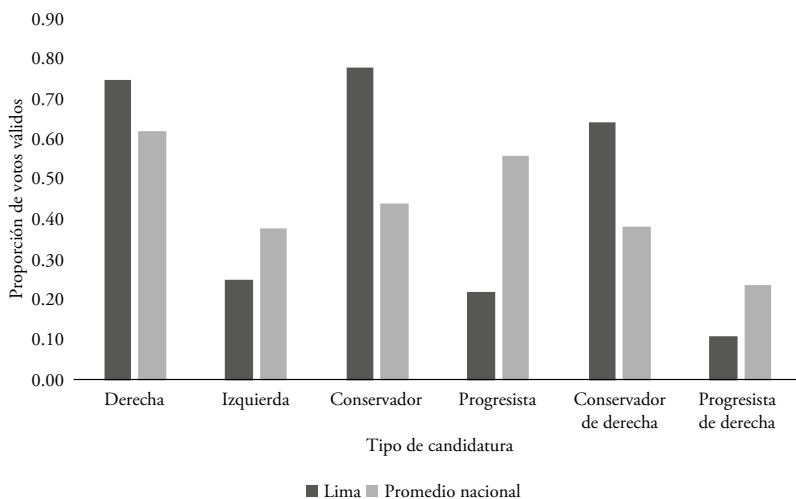
<sup>16</sup> La tabla muestra a los partidos que obtuvieron más de 1% en Lima Metropolitana.

					Perú Posible	1,1%	Victoria Nacional	7,3%
							Acción Popular	6,8%
							Alianza para el Progreso	3,8%
							Partido Morado	3,6%
							Partido Popular Cristiano	3,6%
							Somos Perú	1,7%
Total	98,30%		96,70%		99,10%		98,1%	97,2%
Otros	1,700%		3,300%		0,900%		1,9%	2,8%

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

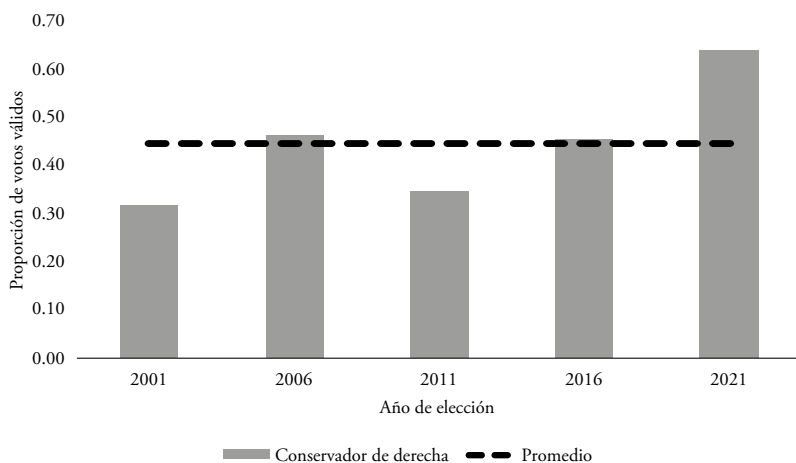
En ese sentido, el caudal electoral de la derecha conservadora se ha incrementado relativamente frente a las elecciones pasadas. El gráfico 1 muestra que el porcentaje de votos obtenidos por candidaturas de derecha en Lima suma casi el 75%, por encima del promedio nacional. Sin embargo, esta brecha entre la tendencia nacional y la capitalina se amplía cuando nos enfocamos en plataformas conservadoras. En suma, la intersección de conservadurismo y derecha mantiene una ventaja en Lima que contrasta con el resto del país. Esta es una tendencia que resalta también a nivel longitudinal en Lima Metropolitana. Como muestra el gráfico 2, el caudal electoral de las candidaturas que representan a la derecha conservadora es más alto en 2021 que en las elecciones pasadas, muy por encima del promedio histórico desde la transición a la democracia hace veinte años.

**Gráfico 1. Caudal electoral en Lima Metropolitana por tipo de candidatura**



Fuente: ONPE. Elaboración propia.

**Gráfico 2. Evolución del caudal electoral de la derecha conservadora en Lima Metropolitana**



Fuente: ONPE. Elaboración propia.

En segundo lugar, se esperaba que la crisis sanitaria tuviese un efecto en la elección. Esto, principalmente, porque la pandemia hizo evidentes una serie de deficiencias estatales, desigualdades sociales y los problemas de la precariedad laboral y la falta de políticas redistributivas más sustantivas<sup>17</sup>. Los resultados electorales parecen indicar que este suceso no fue suficiente para revertir la tendencia. Donde sí se observaron cambios visibles fue en la participación electoral en general. La asistencia a las urnas en Lima Metropolitana descendió de forma importante en la elección de 2021 (tabla 3). En esta elección se ha registrado un 25% de ausentismo en primera vuelta y 20% en segunda. Aunque se encuentra por debajo del ausentismo en el agregado nacional (30% y 25%, respectivamente), está muy por encima del promedio histórico en Lima (25%) e incluso encima del ausentismo registrado en las elecciones congresales extraordinarias de 2020 (19%).

**Tabla 3. Ausentismo en Lima Metropolitana (2001-2021)**

Elección	Primera	Segunda	Diferencia
2001	14,6%	27,6%	13,0%
2006	9,9%	10,4%	0,5%
2011	12,1%	12,7%	0,6%
2016	13,2%	13,5%	0,3%
2021	25,2%	20,1%	-5,1%
Promedio histórico en Lima	15,0%	16,9%	
Nacional 2021	30,0%	25,4%	

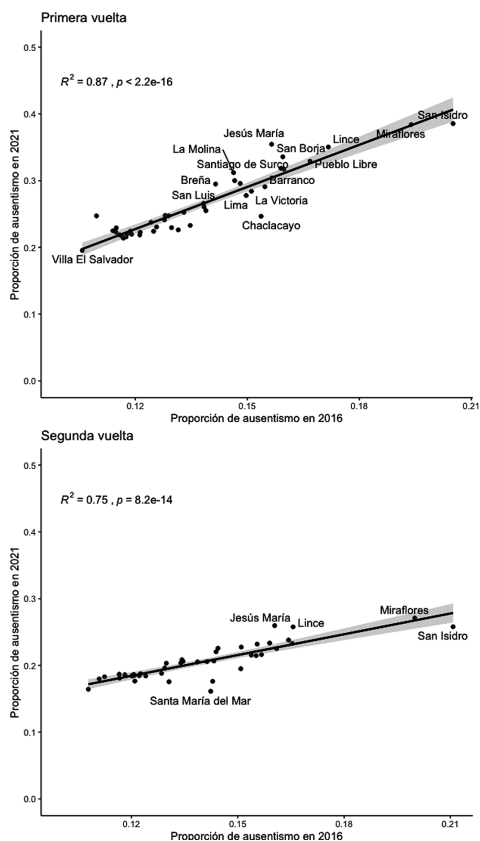
Fuente: ONPE. Elaboración propia.

Sin embargo, nuestro análisis nos permite señalar que se trata de un cambio en la magnitud de la participación antes que en la forma como esta se ha presentado en elecciones anteriores. Es decir, este incremento

<sup>17</sup> Sobre esta discusión ver Gianella y otros, 2021.

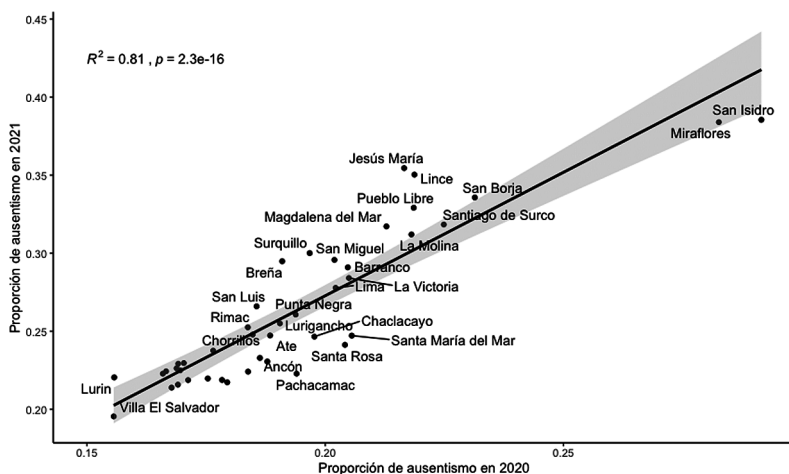
no rompe con la dinámica de participación registrada anteriormente dentro de Lima Metropolitana. El gráfico 3 nos muestra que el ausentismo fue mayor en primera vuelta que en segunda vuelta en 2021, pero por lo general son los mismos distritos los que se ubican en las proporciones más altas a través de las últimas elecciones. Esta relación tampoco cambió durante las elecciones extraordinarias de 2020 (gráfico 4).

**Gráfico 3. Comparación de ausentismo en primera y segunda vuelta (2016 y 2021) en Lima Metropolitana**



Fuente: ONPE. Elaboración propia.

**Gráfico 4. Comparación de ausentismo entre elecciones extraordinarias 2020 y elecciones generales 2021 en Lima Metropolitana**



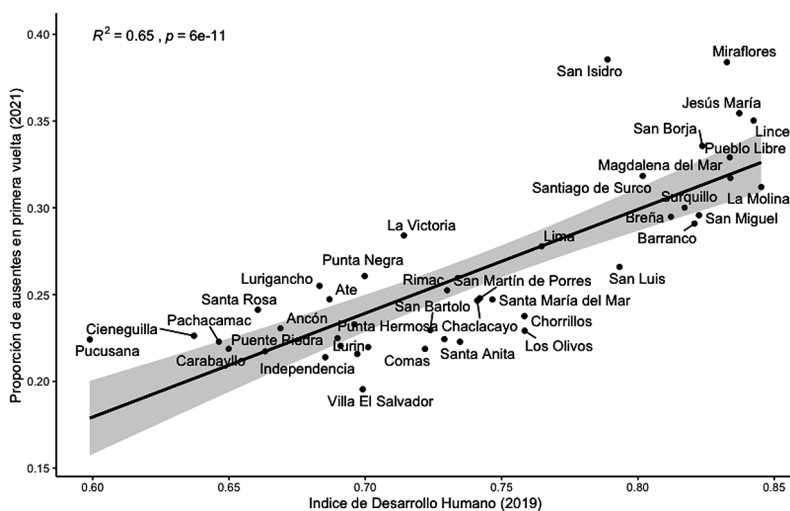
Fuente: ONPE. Elaboración propia.

Si nos enfocamos en el nivel distrital, podemos observar que la participación política está marcada por variables estructurales relacionadas con la calidad y las condiciones de vida. Al analizar la relación entre el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y la proporción de ausentes en la primera vuelta, observamos que este nivel de ausentismo se incrementa significativamente en aquellos distritos que tienen mejores puntajes en este indicador<sup>18</sup>. Es decir, a mayor desarrollo humano se observa un mayor porcentaje de inasistencia a votar, lo que nos permite abonar a la hipótesis de que, en un contexto de votación obligatoria, la capacidad de pagar la multa puede ser un factor importante para desincentivar la participación.

<sup>18</sup> El IDH es un indicador que busca medir de forma compleja el desarrollo humano concentrándose en tres dimensiones: las condiciones demográficas y de calidad de vida, el logro educativo, y el ingreso per cápita (ver PNUD, 2019, p. 21).

Esto contradice algunas ideas comúnmente arraigadas en la opinión pública, como por ejemplo que a mayor educación se incrementan el interés por la política, y con ello la participación; o que la mayor cantidad de recursos favorece la participación en tanto crea incentivos para influenciar en la política para proteger derechos e intereses económicos. Por el contrario, lo que vemos es que hay mayor ausentismo en distritos acomodados como Miraflores o La Molina, o mesocráticos como Jesús María o Lince; mientras el ausentismo es menor en distritos emergentes o periféricos, como Carabaylo o Villa El Salvador (gráfico 5). Esta dinámica se repite de forma casi exacta entre primera y segunda vuelta. Sin embargo, observamos que en la segunda vuelta (eje vertical del gráfico 6) hay un menor grado de ausentismo. Esto puede deberse a que la competencia entre dos candidatos claramente opuestos incrementa los incentivos para involucrarse en política.

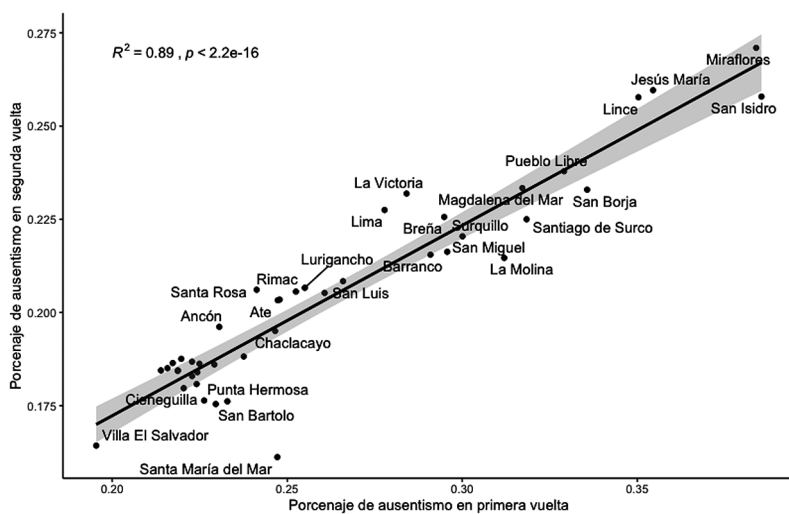
Gráfico 5. Ausentismo en primera vuelta y desarrollo humano en Lima Metropolitana



Fuente: ONPE; PNUD, 2019. Elaboración propia.

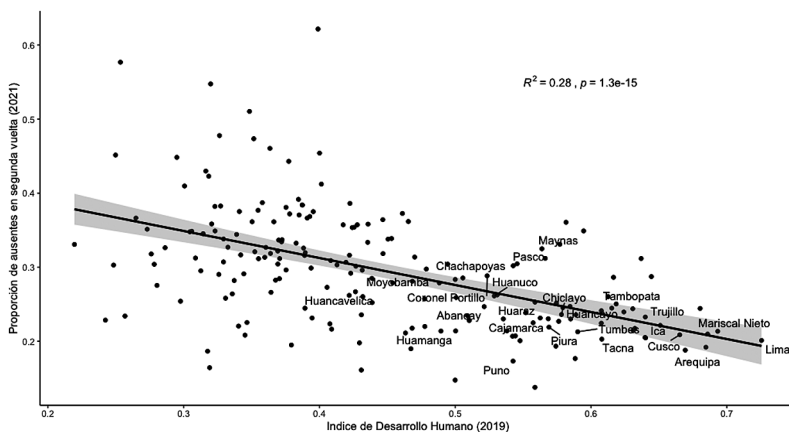
Como muestra el gráfico 6, la relación directa entre niveles de desarrollo humano y ausentismo se mantiene en ambas vueltas. No obstante, esta dinámica es diferente cuando analizamos la correlación entre el IDH y la proporción de ausentes en la segunda vuelta a nivel nacional. Al observar esta relación en función de las unidades provinciales en el gráfico 7, encontramos que a mayor IDH corresponde un menor nivel de ausentismo. Esto se hace particularmente evidente pues el ausentismo es menor en las capitales de provincia (resaltadas en el gráfico 7), y Lima Metropolitana se alinea perfectamente en esta relación. En suma, lo que observamos es que hay una diferencia importante en los niveles de participación en primera y segunda vuelta, y que la correlación entre desarrollo y ausentismo se invierte cuando nos enfocamos en las variaciones distritales dentro de Lima.

**Gráfico 6. Comparación de ausentismo en primera y segunda vuelta (2021) en Lima Metropolitana**



Fuente: ONPE. Elaboración propia.

Gráfico 7. Ausentismo en segunda vuelta y desarrollo humano a nivel nacional

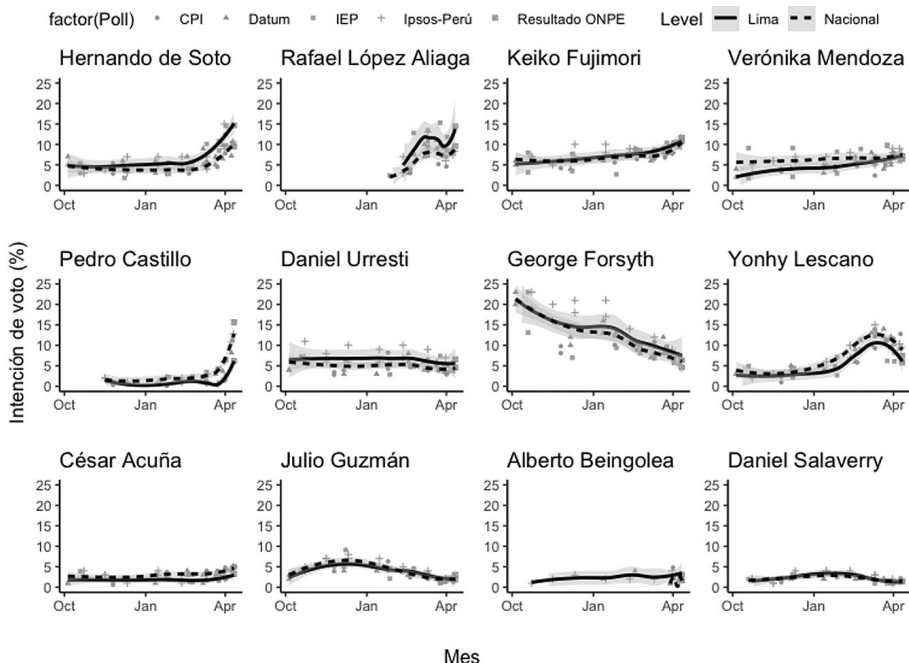


Fuente: ONPE; PNUD, 2019. Elaboración propia.

### 3. PRIMERA VUELTA: FRAGMENTACIÓN Y RADICALIZACIÓN DE LA DERECHA

La campaña electoral en Lima muestra un panorama muy similar al observado a nivel nacional. Dado el nivel de centralismo poblacional y cultural (medios de comunicación, espacios de debate, etcétera), las campañas presidenciales terminan reflejando una dinámica generalmente limeño-céntrica. Cuando vemos la evolución de la intención de voto en primera vuelta, encontramos que las tendencias nacionales y limeñas se asemejan bastante. Sin embargo, es importante resaltar que existen candidaturas claramente más limeñas mientras que otras representan un caudal electoral más provinciano. En principio, los reportes estadísticos de las encuestas analizadas reportan diferencias significativas a nivel territorial, siendo de Soto, López Aliaga, Urresti, Forsyth y Beingolea los candidatos más «limeños» entre los competidores (Ipsos, 2021; IEP, 2021).

**Gráfico 8. Intención de voto en primera vuelta en Lima Metropolitana**



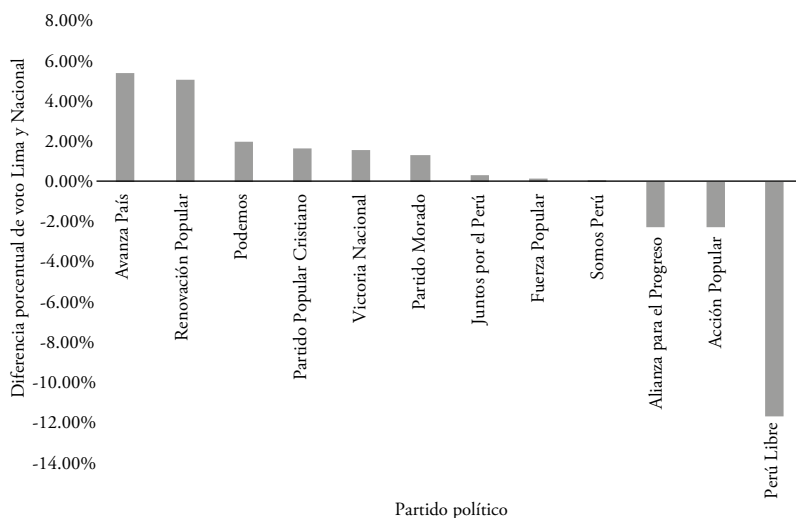
Fuente: CPI, Datum, IEP, Ipsos-Perú y ONPE<sup>19</sup>. Elaboración propia.

Esta diferencia puede apreciarse en el gráfico 8, donde se muestra la evolución de la intención de voto a nivel nacional y de la capital. El apoyo al candidato pepecista, por ejemplo, es constante a nivel de Lima durante toda la campaña, y se hace relevante a nivel nacional recién durante las últimas semanas. Esta primera constatación nos da algunos elementos para caracterizar la dinámica política limeña. Los candidatos representan en su mayoría distintas variantes de proyectos políticos de derecha. Aunque claramente hay otras características compartidas,

<sup>19</sup> El análisis de la tendencia comparada se hace utilizando modelos de regresiones locales (LOESS).

como haber hecho previamente política a nivel municipal en Lima<sup>20</sup>, sus plataformas políticas se hacen distintivas especialmente en contraste con aquellas candidaturas que tienen un apoyo más provinciano y una orientación más a la izquierda como las de Mendoza, Castillo o Lescano. Como muestra el gráfico 9, la diferencia entre la votación limeña y la nacional es particularmente visible en el caso de Perú Libre.

**Gráfico 9. Diferencia entre resultados en Lima Metropolitana y a nivel nacional**



Fuente: ONPE. Elaboración propia.

<sup>20</sup> Forsyth fue elegido regidor de La Victoria en 2010 y alcalde del mismo distrito en 2018. López Aliaga fue elegido regidor metropolitano en 2006. Urresti postuló sin éxito a la alcaldía metropolitana en 2018 y luego fue elegido congresista por Lima en las elecciones extraordinarias de 2020. Finalmente, Beingolea fue candidato a la alcaldía Metropolitana en 2018.

Tabla 4. Votos válidos en Lima Metropolitana

Partido	Candidato / a	Presiden- ciales	Congre- sales	Parlamento Andino
Avanza País	H. de Soto	17,04%	10,79%	12.36%
Renovación Popular	R. López Aliga	16,81%	13,56%	15.03%
Fuerza Popular	K. Fujimori	13,59%	11,76%	12.51%
Juntos por el Perú	V. Mendoza	8,19%	6,58%	7.56%
Perú Libre	P. Castillo	7,21%	5,41%	6.66%
Podemos	D. Urresti	7,68%	7,35%	8.63%
Victoria Nacional	G. Forsyth	7,27%	5,49%	N.A.
Acción Popular	Y. Lescano	6,80%	5,96%	6.72%
Alianza para el Progreso	C. Acuña	3,78%	4,54%	4.13%
Partido Morado	J. Guzmán	3,57%	8,76%	9.40%
Partido Popular Cristiano	A. Beingolea	3,61%	2,55%	3.33%
Somos Perú	D. Salaverry	1,67%	8,20%	4.57%
FREPAP	N.A.	N, A,	3,95%	5.75%
Unión por el Perú	J. Vega	<1%	1,80%	N.A.
Partido Nacionalista Peruano	O. Humala	<1%	<1%	1.04%
Total		97.21%	96,68%	97,68%
Otros		2.792%	3,33%	2,32%

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

Más aún, los resultados finales de la campaña nos devuelven un escenario fragmentado en el que las tres principales candidaturas favoritas de la capital son representantes de posturas más conservadoras de derecha (Avanza País, Renovación Popular y Fuerza Popular) que concentran casi el 50% de los votos válidos a nivel presidencial y casi el 40% a nivel congresal (tabla 4). Cualitativamente resalta que estas opciones hayan abanderado precisamente las agendas propias de la derecha radical global que hemos descrito anteriormente. El uso de discursos xenófobos,

por ejemplo, estuvo presente al momento de abordar temas de seguridad ciudadana y desempleo, utilizando a la migración venezolana como chivo expiatorio de problemas más estructurales. Del mismo modo, el antagonismo a la llamada «ideología de género» fue parte del posicionamiento discursivo de Fujimori y López Aliaga, e incluso fue parte de los discursos de distintos candidatos de Avanza País, a pesar de su «libertarianismo» a nivel económico. Esta radicalización, en ese sentido, no contradice la tendencia global antes señalada, pero sí resalta en tanto otros países y capitales de la región andina no tienen el mismo nivel de aceptación de estos discursos<sup>21</sup>. Aunque estos discursos han sido transversales y también han estado presentes en algunas candidaturas de izquierda y de centro, son las de derecha las que lograron empatar mejor con la demanda electoral en la capital.

Esta preferencia, sin embargo, no quiere decir que todas estas candidaturas o partidos sean «limeños». Esta afirmación es cierta solo para algunos casos, como el del PPC o el Partido Morado (tabla 5). Este último, por ejemplo, obtuvo representación parlamentaria, pero es el único partido cuyos escaños limeños representan el 100% de su bancada. Otros partidos como Somos Perú, Podemos e incluso el izquierdista Juntos Por el Perú siguen en este orden con 60% de sus escaños ocupados por representantes de la capital. En cambio, los congresistas limeños representan alrededor de 50% en las bancadas Renovación Popular o Avanza País. Esto es importante porque, en total, la representación limeña es alrededor del 25% del total del congreso (30 de 130 congresistas), por lo que un partido nacional debería acercar su distribución de escaños a esa cifra. Esto sucede en organizaciones como Fuerza Popular y, en menor medida, APP y Acción Popular, aunque en algunos de estos casos se observan concentraciones en otros espacios antes que distribuciones más heterogéneas. Perú Libre, en contraste, es claramente la agrupación con menor arraigo en la capital (tabla 5).

---

<sup>21</sup> Aunque se observan dinámicas similares, la intensidad de la dinámica centrípeta en las plataformas peruanas es resaltante. Ver Rovira Kaltwasser, 2014, y Zanotti y Roberts, 2021.

Tabla 5. Distribución de escaños en Lima Metropolitana.

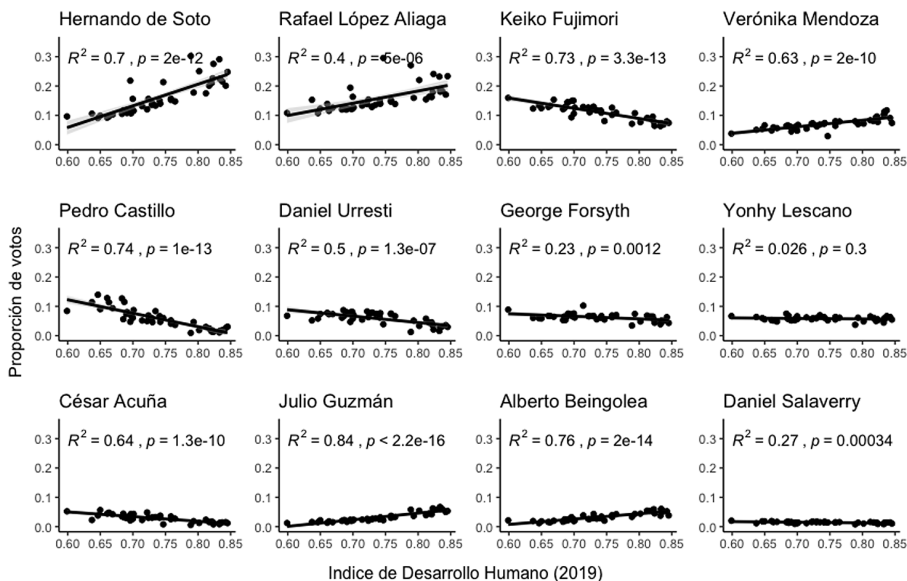
Partido	Número de congresistas por Lima	Total de escaños (nacional)	Porcentaje de congresistas por Lima
Avanza País	4	7	57,1%
Renovación Popular	6	13	46,2%
Fuerza Popular	5	24	20,8%
Juntos por el Perú	3	5	60,0%
Perú Libre	2	37	5,4%
Podemos	3	5	60,0%
Acción Popular	2	16	12,5%
Alianza para el Progreso	2	15	13,3%
Partido Morado	3	3	100,0%
Somos Perú	3	5	60,0%
Total	33	130	25,4%
Promedio			43,5%

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

Dicho esto, el voto limeño dista de ser homogéneo. A pesar de la preponderancia conservadora a distintos niveles, los resultados muestran niveles importantes de fragmentación, así como divisiones territoriales y socioeconómicas que repiten, aunque no calcan, algunas tendencias nacionales. La comparación distrital muestra una variación importante en el apoyo electoral a distintos niveles de desarrollo humano (gráfico 10). Para empezar, observamos que hay diferencias significativas en el apoyo que reciben las candidaturas en distritos «pobres» y «ricos». Este tipo de dinámica, además, trasciende el tipo de identificación ideológica y el estilo político del candidato. Por ejemplo, tanto de Soto y López Aliaga como Mendoza, Guzmán y Beingolea obtienen mayor apoyo en distritos con mejores índices de desarrollo humano, mientras Fujimori o Castillo obtienen mayor apoyo en distritos con menores ingresos y condiciones de vida más precarias. Estas son tendencias

compartidas por la mayor cantidad de candidaturas, aunque con niveles de intensidad y significancia distintos. Por lo mismo, resalta el apoyo obtenido por el candidato acciopopulista, quien obtuvo una votación homogénea entre distritos con distintos niveles de desarrollo.

**Gráfico 10. Resultados en Lima Metropolitana y desarrollo humano**



Fuente: ONPE; PNUD, 2019. Elaboración propia.

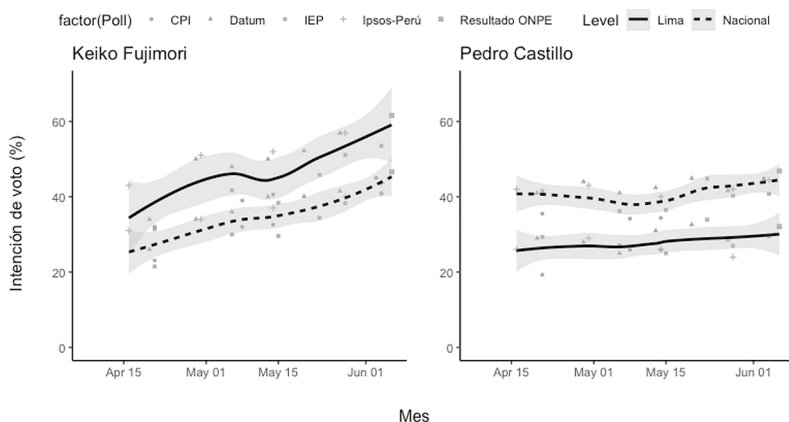
#### 4. SEGUNDA VUELTA: POLARIZACIÓN Y LA APARICIÓN DE LA EXTREMA DERECHA

La segunda vuelta incentivó una mayor participación debido a la polarización y los incentivos por evitar una potencial victoria del «mal mayor»<sup>22</sup>. Sin embargo, el patrón de diferenciación territorial antes

<sup>22</sup> Sobre la lógica del «mal mayor» ver Vergara, 2007, y Meléndez, 2019b.

identificado no cambió durante la segunda vuelta. Como era de esperarse, dada la distribución de votos en primera vuelta y considerando el comportamiento electoral en la capital en elecciones pasadas, la mayor parte del voto limeño se alineó detrás de la candidatura de Fujimori. A lo largo de la segunda vuelta, las preferencias electorales se distribuyeron de forma inversa a la tendencia nacional. Mientras en el agregado Castillo mantuvo siempre la ventaja y Fujimori fue recuperando espacio durante las últimas semanas, en Lima Metropolitana esta última fue siempre favorita, incrementando su ventaja en la intención de voto conforme pasaban las semanas (gráfico 11).

**Gráfico 11. Intención de voto en segunda vuelta en Lima Metropolitana**



Fuente: ONPE. Elaboración propia (el análisis de la tendencia comparada se hace utilizando modelos de regresiones locales (LOESS)).

Dicha tendencia se mantuvo hasta el final de la elección y fue en gran parte responsable de la remontada de Fujimori. Dados los antecedentes de la crisis política, parecía muy difícil que Fuerza Popular tuviese una buena performance en la primera vuelta, mucho menos en una segunda vuelta. En las dos elecciones pasadas, la heredera de Alberto Fujimori había sido derrotada en las urnas en segunda vuelta frente a candidatos

con perfiles muy distintos: Ollanta Humala y Pedro Pablo Kuczynski. Por lo mismo, una de las lecciones comparadas era que el antifujimorismo era una de las identidades políticas más importantes, capaz de movilizar al electorado en favor de cualquier candidatura que se oponga al candidato o candidata fujimorista de turno (Sosa-Villagarcía, 2016; Tanaka y otros, 2017; Meléndez, 2019b). Esta situación había empeorado desde 2016, conforme el fujimorismo se convirtió en el actor político más desestabilizante, contribuyendo activamente en cada uno de los episodios de crisis política experimentados en el último quinquenio.

Las encuestas consultadas no solo mostraban que el antivoto de Fujimori había crecido de forma consistente en los meses anteriores a la elección, sino también que la candidata había perdido el favoritismo que antes gozaba entre las élites económicas y culturales del país (Ipsos, 2021; IEP, 2021). No hay que olvidar que el fujimorismo se había comportado como oposición intransigente contra un gobierno de derecha, primero, y luego contra uno de los presidentes más populares de la historia republicana (Paredes & Encinas, 2020; Sosa-Villagarcía & Hurtado, 2021). En estas condiciones, el nivel de fragmentación antes descrito, sumado a una campaña discreta y modesta, abocada a recuperar el apoyo de sus votantes duros, fue clave para asegurarle a Keiko Fujimori un boleto a la segunda vuelta a pesar de haber obtenido su votación más baja desde que empezó su carrera política (Meléndez, 2021).

En estas condiciones, su buen desempeño en Lima Metropolitana, primero consolidándose como favorita sobre Castillo y luego incrementando ese caudal sostenidamente, se explica en gran medida por las características de su antagonista. Castillo era un candidato ideológicamente distinto al que la capital apoyaba tradicionalmente, pero también socialmente distante, con un perfil más bien provinciano, rural y con una tradición sindical que lo hacían, quizás, el candidato más difícil de digerir por parte de una capital con una identidad urbana y «empresadora» (Asensio, 2021; Grompone & Peña Jiménez, 2021). En las élites, como era de esperarse, las distintas fuerzas políticas de

derecha que no lograron pasar a segunda vuelta se fueron acomodando como aliadas del fujimorismo. Aunque los candidatos presidenciales fueron más renuentes a convertirse en «garantes» desde las primeras semanas, tanto los excandidatos al parlamento como activistas y colectivos movilizados durante la primera vuelta no dudaron en ofrecer su apoyo incondicional ante la amenaza del comunismo atribuida a Castillo y a Perú Libre (Camacho & Sosa-Villagarcía, 2021).

Aunque los discursos anticomunistas se compartían principalmente en las redes sociales, la estrategia no tardó en adaptarse a métodos más tradicionales<sup>23</sup>. De esta manera, las calles de Lima se vieron inundadas de campañas publicitarias y movilizaciones con este tipo de mensajes, apelando al temor respecto a la crisis económica y de violencia experimentadas en la década de los ochenta. Esta campaña se fue intensificando conforme Castillo se mantenía como favorito en las encuestas y los medios de comunicación acentuaban los temores, difícilmente disipados por las declaraciones erráticas del candidato<sup>24</sup>. Es en este momento que algunas organizaciones radicales de base empiezan a formar parte de estas campañas, especialmente representadas por organizaciones cercanas al fujimorismo como «La Resistencia», grupos de jóvenes libertarios e «hispanistas», así como grupos de exmiembros de las Fuerzas Armadas y, en menor medida, algunas de las organizaciones religiosas que habían tenido un rol importante durante las movilizaciones en contra de la «ideología de género»<sup>25</sup>.

Al final de la campaña, los resultados electorales de la segunda vuelta devolvían una imagen hartamente conocida de disloque territorial. El gráfico 12 nos muestra la distribución territorial de la ventaja obtenida por la candidata Fuerza Popular en volumen porcentual con que se impuso a Castillo en la segunda vuelta. Como puede observarse, en el nivel

---

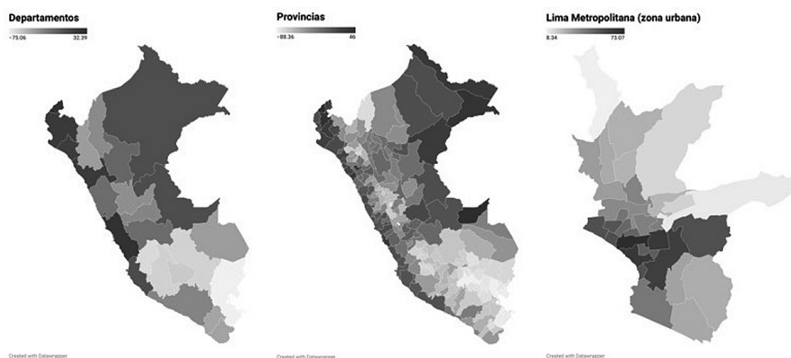
<sup>23</sup> Ver el capítulo de Vega Franco y Augusto en este libro.

<sup>24</sup> Ver el capítulo de Ayala Ritcher y Patriau en este libro.

<sup>25</sup> Sobre este tipo de organizaciones y su rol en la transformación de la derecha ver Mayka y Smith, 2021; Sosa-Villagarcía y Rozas, 2021.

departamental, Lima es la unidad en la que esta ventaja es mayor en relación con otros departamentos, especialmente los del sur, donde Puno resalta muy claramente. Hasta ahí podríamos concluir, como se sugiere coloquialmente, que «Lima no es el Perú». Sin embargo, esa afirmación debe ser matizada. En primer lugar, la capital de la República no es la provincia donde Fujimori obtuvo su mayor ventaja<sup>26</sup>, de hecho, observamos un patrón más amplio en el que más allá de la dicotomía norte-sur, Fujimori se impone a lo largo del litoral y en la mayor parte de las provincias amazónicas<sup>27</sup>.

**Gráfico 12. Ventaja obtenida por Fuerza Popular a nivel territorial**



Fuente: ONPE. Elaboración propia (datos porcentuales graficados en [www.DataWrapper.de](http://www.DataWrapper.de)).

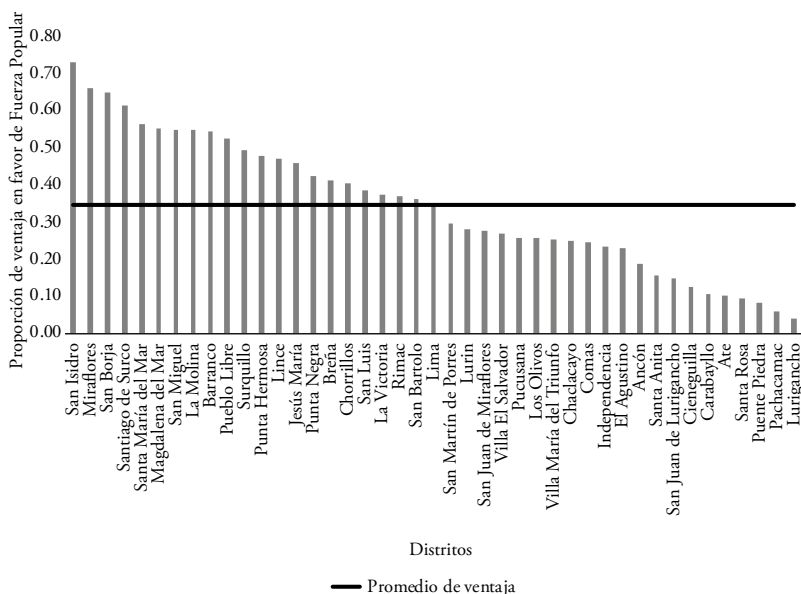
Lo más importante, sin embargo, es constatar la distribución heterogénea dentro de la capital. En esa perspectiva, es muy claro que la candidata fujimorista obtiene un apoyo considerablemente mayor en los distritos más acomodados. Si trasladamos esos datos a un gráfico de barras, lo que encontramos es que hay una clara división socioeconómica del voto

<sup>26</sup> La ventaja más amplia la obtuvo en la provincia de Purús, en Ucayali, donde la candidata obtuvo alrededor del 70% de los votos y Castillo solamente un 25%.

<sup>27</sup> Ver los capítulos de Incio y de Encinas y Fuentes en este libro.

que se reproduce dentro de Lima Metropolitana (gráfico 13). Los distritos de clase media y media-alta, con mejor infraestructura pública, y más tradicionales, son precisamente aquellos en los que Keiko Fujimori obtuvo una ventaja por encima del promedio, mientras que dicha ventaja se acorta —aunque nunca en se torna en favor de Castillo— en los distritos denominados emergentes, de raigambre provinciana y con niveles de desarrollo integral relativamente menores. Esta constatación invierte de forma sustantiva lo observado durante la primera vuelta, en la que la votación fujimorista se incrementa conforme se reducen los niveles relativos de desarrollo humano, que implican tanto ingresos como otras condiciones de infraestructura y de calidad de vida.

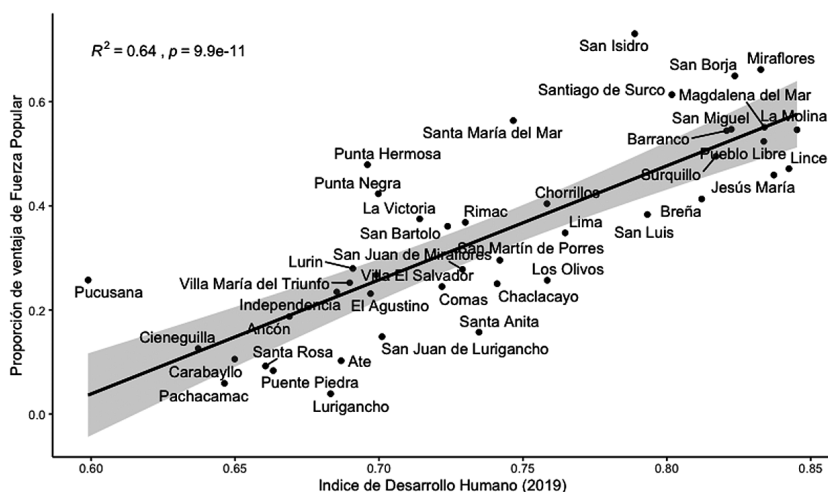
Gráfico 13. Ventaja obtenida por Fuerza Popular en Lima Metropolitana



Fuente: ONPE. Elaboración propia.

Como era de esperarse, al someter la votación de la segunda vuelta al mismo ejercicio estadístico, encontramos que la correlación se invierte. Aunque el gráfico 14 nos muestra la proporción de ventaja de Fuerza Popular, en lugar de su votación neta, la conclusión esa la misma: el apoyo electoral a Fujimori en la segunda vuelta es directamente proporcional al desarrollo humano del distrito. Si en la primera vuelta la correlación era negativa, en la segunda la pendiente se invierte completamente. Esto es importante por dos motivos. Primero porque nos muestra que el voto limeño no es estático, sino que se va a adaptando a la oferta política. Segundo, si bien es cierto que la ventaja se reduce en los sectores populares de la capital, estos todavía prefieren una opción populista, pero de perfil más conservador, como el fujimorismo. Finalmente, Castillo no logró imponerse en ningún distrito capitalino.

Gráfico 14. Ventaja obtenida por Fuerza Popular, y desarrollo humano en Lima Metropolitana



Fuente: ONPE, PNUD, 2019. Elaboración propia.

Usualmente, el recuento descriptivo de una campaña presidencial debería terminar con estos resultados. Sin embargo, en 2021 la actividad «electoral» se prolongó en lo que algunos observadores han denominado una «tercera vuelta» (Pajuelo Teves, 2021). A diferencia de 2016, cuando Fujimori también fue derrotada por menos del 1% de los votos, la candidata invocó esta vez el recuento de votos ante una sospecha de fraude «en mesa» perpetrado por sus contendores. Aunque las evidencias que soporten dicha acusación nunca aparecieron, la estrategia del fujimorismo y sus aliados se orientó a cuestionar la legitimidad de los resultados, e incluso del propio sistema electoral, con el objetivo de anular la elección, en principio, o de continuar con estos alegatos para fomentar una potencial vacancia del nuevo presidente (Camacho & Sosa-Villagarcía, 2021). Lo importante, sin embargo, es que las calles de Lima se convirtieron en el escenario de esta nueva campaña, logrando movilizar publicitados mítines, aprovechando el temor que el nuevo gobierno despertaba en la mayor parte de la población, el mismo que ya se había expresado en las urnas.

En este contexto, las organizaciones radicales y extremas de derecha han empezado a legitimarse como actores políticos, incluso imponiendo sus ideas a viejos representantes de la derecha democrática, como ha sido el caso de la lideresa pepecista Lourdes Flores o el escritor Mario Vargas Llosa. En ese sentido, lejos de disiparse con la declaración de los resultados finales y la toma de mando del nuevo gobierno, estas organizaciones de base mantienen una actividad constante en las calles que, aunque muy minoritarias en su convocatoria, logran captar continuamente la atención de la prensa para mantenerse vigentes. Como era de esperarse, en un parlamento tan fragmentado, pero todavía dominado por fuerzas conservadoras de derecha, los intentos de vacancia están a la orden del día y la representación limeña no ha dejado de tender puentes con estos actores sociales para legitimar sus pretensiones de defenestrar al presidente.

## 5. ¿POR QUÉ LIMA ES DE DERECHA?

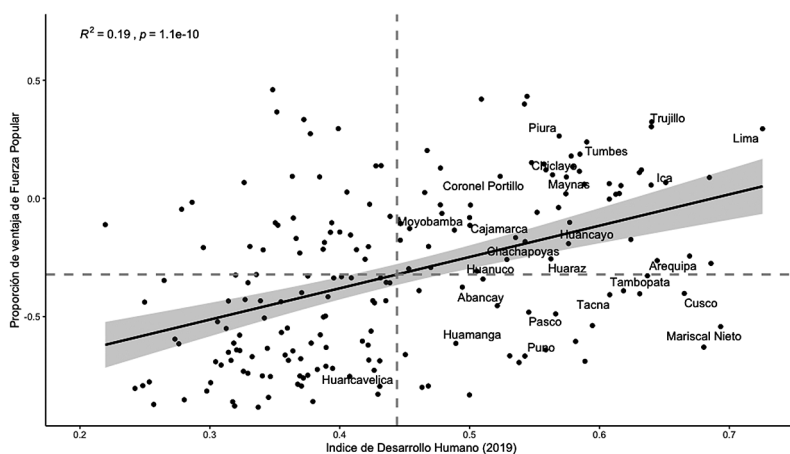
Lo observado en la sección anterior quizás podría llevarnos a pensar que no hay nada particular en las preferencias electorales limeñas. Sin embargo, es cierto que tanto las elecciones anteriores como estas nos indican que sí existe una preferencia muy marcada por opciones de derecha, especialmente conservadora, entre los electores capitalinos. Es cierto que hay una heterogeneidad interna y que el voto puede explicarse por variables socioeconómicas entre los distritos de Lima. No obstante, también es verdad que el resultado nacional en el supuesto de que Lima no existiese sería totalmente diferente. Para poner un ejemplo muy claro, los resultados de la segunda vuelta marcaron una ventaja muy estrecha en favor de Perú Libre, un virtual empate resuelto por menos de un 1% de diferencia. Pero, si miramos los resultados del resto del país y excluimos a Lima Metropolitana, Castillo ganaría con una ventaja bastante más holgada (16%).

Este puede parecer un ejercicio fútil, pero consideremos también que el quiebre territorial del que tanto se ha escrito realmente existe, muy a pesar de la volatilidad de las preferencias y de los efectos que tiene la campaña misma (Tanaka y otros, 2017; Vergara, 2007; Tanaka & Vera, 2010). Si volvemos a observar la variación de los resultados a nivel provincial, por ejemplo, encontramos que Lima es un caso más dentro de una tendencia. El gráfico 15 nos muestra la correlación lineal entre la ventaja obtenida por Fuerza Popular y el IDH a nivel provincial. Este ejercicio nos confirma que la tendencia antes observada para los distritos limeños se aplica también a nivel provincial a lo largo del territorio: la mayor ventaja fujimorista se relaciona —aunque no de forma tan contundente— con mayores niveles de desarrollo.

Lo que resalta, sin embargo, es que si creamos cuadrantes en función de los promedios (las líneas punteadas en el gráfico), nos damos cuenta de que existen casos con niveles de IDH por encima del promedio nacional, donde sin embargo Fujimori obtuvo una ventaja por debajo

del promedio. Si iluminamos los nombres de las provincias donde se encuentran las capitales de departamento, vemos que la mayor parte de estas está por encima del promedio nacional de desarrollo humano. Y, sin embargo, las capitales departamentales del sur están por debajo del promedio en el nivel de ventaja obtenida por Fujimori, mientras Lima y las capitales del norte y el oriente aparecen por encima. Este ejercicio nos ayuda a comprender mejor que, incluso a nivel de las provincias con mayores niveles de desarrollo, el comportamiento electoral en Lima se alinea con estas tendencias.

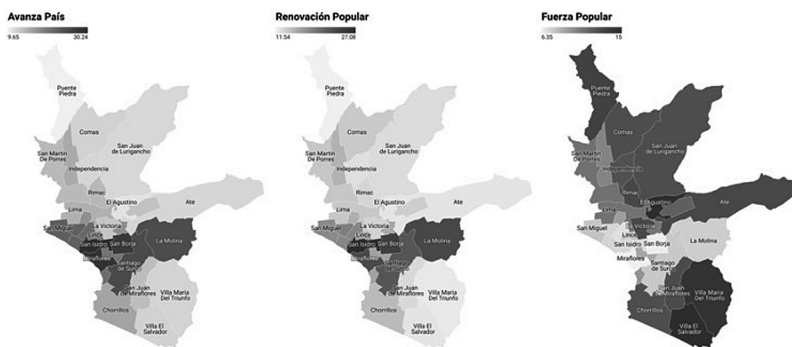
**Gráfico 15. Ventaja obtenida por Fuerza Popular, y desarrollo humano a nivel provincial en Perú**



Sin embargo, el gráfico 16 ilustra la preferencia diferenciada a nivel socioeconómico sobre los distintos «sabores» de la derecha. Mientras el fujimorismo mantiene un perfil más bien popular, otras opciones como Avanza País o Renovación Popular tienen más pegada en distritos más acomodados y tradicionales. Esta es una distribución probablemente propia de un escenario fragmentado, como en las elecciones de 2021.

Más allá de este detalle, vemos que entre las tres principales opciones en Lima se encuentran plataformas de derecha, y que estas, a su vez, cubren distintos sectores socioeconómicos. En particular, podríamos decir que si bien es cierto encontramos candidaturas mesocráticas y más populares de izquierda (Mendoza y Castillo, respectivamente), estas son minoritarias en comparación con las candidaturas de derecha. Pero, además, podemos decir también que aun cuando los sectores populares pueden tener demandas diferenciadas, estas pasan mayoritariamente por plataformas con un pasado más clientelar, como el fujimorismo.

Gráfico 16. Apoyo territorial a las tres principales opciones de derecha en Lima Metropolitana

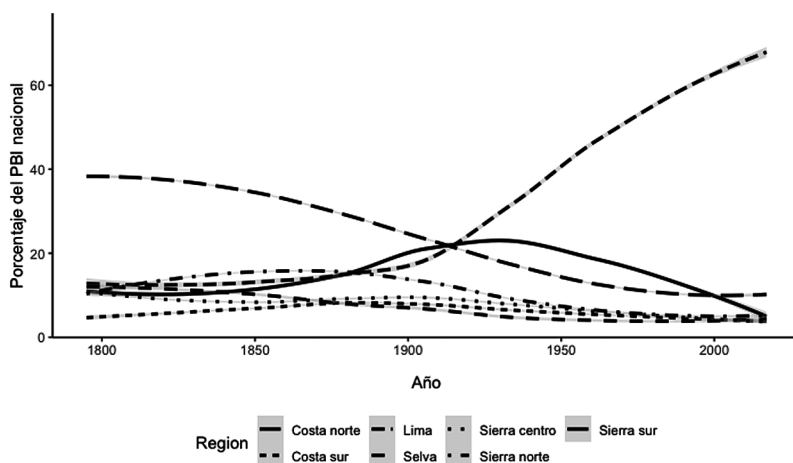


Fuente: ONPE. Elaboración propia (datos porcentuales graficados en [www.DataWrapper.de](http://www.DataWrapper.de))

Hay muchas explicaciones para este fenómeno. La primera pone atención, sobre todo, a las condiciones de desarrollo económico que marcan diferencias entre Lima y otras regiones. Efectivamente, Lima concentra un porcentaje importante del producto bruto interno nacional, y este resultado ha sido parte de un proceso de concentración a lo largo de décadas (gráfico 17). Aunque algunas teorías clásicas asumen que el desarrollo económico puede contribuir a una mayor aceptación de políticas redistributivas como forma de asegurar la sostenibilidad

del modelo, en el caso limeño hay que tomar en cuenta la experiencia socioeconómica de la migración y la crisis económica de la década de los ochenta como factores que atenúan esta predisposición y explican un mayor conservadurismo respecto al rol del Estado y la apertura a la redistribución. A esto, además, hay que sumarle el rol de la violencia política y su efecto en la formación de un imaginario colectivo adverso a las organizaciones de izquierda (Vergara, 2013).

**Gráfico 17. Distribución territorial de la economía nacional (1800-2010)**

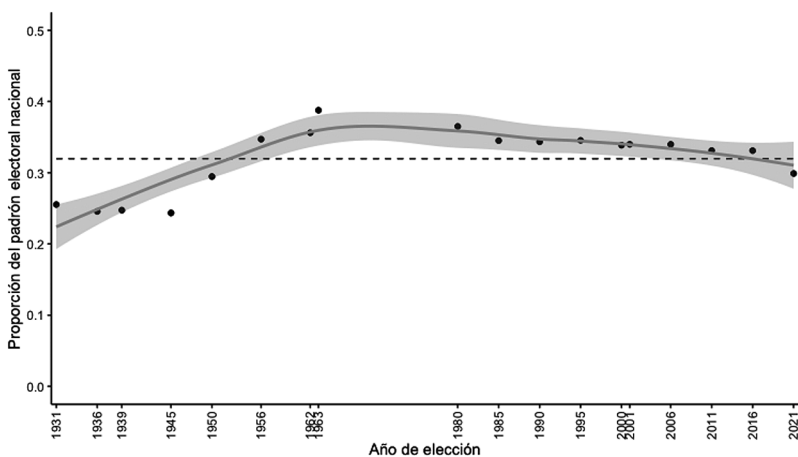


Fuente: Asensio, 2021, con los datos de Seminario, 2019. Elaboración propia.

Para empezar, Lima es hoy una ciudad mayoritariamente habitada por migrantes y descendientes de migrantes. Desde la segunda mitad del siglo XX, Lima representa, en promedio, poco más del 30% del electorado nacional. Una mirada histórica a la proporción del padrón electoral nacional nos da cuenta de un incremento importante a partir de los años posteriores a las primeras oleadas migratorias a fines de los años cuarenta (gráfico 18). En ese sentido, la migración más importante en

volumen y en impacto sociocultural es la proveniente de departamentos andinos en diferentes olas a partir de los años sesenta. A pesar de las grandes diferencias entre las motivaciones, encontramos dos que son las más relevantes: la búsqueda por mejores oportunidades económicas ante los cambios rurales desde los años cincuenta, y la migración forzada durante los años de violencia. Aunque los primeros estudios sobre las migraciones auguraban una potencial radicalización política de los sectores populares en una dirección favorable a la izquierda y el colectivismo, la crisis económica y política de los ochenta y noventa terminaron por mostrar una realidad mucho más fragmentada y con una cultura política más clientelar y paternalista<sup>28</sup>.

Gráfico 18. Evolución del peso electoral de Lima Metropolitana (1931-2021)



Fuente: Arias y Jaramillo, 2017; ONPE. Elaboración propia.

<sup>28</sup> Sobre esta discusión ver Collier, 1978; Grompone, 1991; Franco, 1991; Stokes, 1995; Matos Mar, 2004; Murakami, 2000; Dietz, 2000; Martucelli, 2015; Calderón, 2016; Cosamalón, 2018). Las reflexiones en esta sección están muy influenciadas por los debates y contrapuntos propuestos por estos autores.

Este no es un resultado natural, sino producto de un proceso político más complejo. Desde los cincuenta, el potencial radical de los sectores populares fue advertido por las élites políticas, especialmente autoritarias, las que desarrollaron políticas de interacción con estos sectores que favorecieron el desarrollo de una cultura clientelar (Collier, 1978; Dietz, 2000). Aunque la apertura democrática de los años ochenta favoreció una radicalización popular con una presencia más activa de la izquierda, la crisis económica y la violencia política terminaron por contribuir a una despolitización rápida de estos espacios (Stokes, 1995; Cameron, 1994; Murakami, 2000). Esta situación fue posteriormente aprovechada por Alberto Fujimori como una de las estrategias para el sostenimiento de su régimen autoritario competitivo. Con el retorno a la democracia, el fujimorismo encontró en estos sectores populares uno de sus principales insumos para la rearticulación de sus bases electorales (Meléndez, 2019b; Urrutia, 2011; Sosa-Villagarcía, 2016). Sin embargo, otras fuerzas políticas de derecha heredadas de los noventa, como Solidaridad Nacional —hoy Renovación Popular—, buscaron replicar estas estrategias clientelares para la formación sus bases de apoyo electoral.

Lo importante, sin embargo, es que la izquierda fue incapaz de reenganchar con estos sectores. Esta situación se puede explicar por el cambio cultural introducido en los noventa con el auge local y global de los discursos neoliberales basados en el individualismo, el emprendedurismo y el consumismo. Ya en los años ochenta era claro que los sectores populares albergaban una cultura política más afín a estas aspiraciones que al colectivismo estadocéntrico propuesto por la izquierda (Parodi, 1986; Adams & Valdivia, 1994; Carrión, 1991). Sin embargo, la introducción de políticas de libre mercado, la permisividad respecto a la informalidad —funcional al desarrollo macroeconómico inmediato— y la bonanza económica de la década pasada fueron fundamentales para la cristalización de una identidad consumista y antiestatal bastante contraria a las propuestas tradicionales de izquierda (Venturo, 2001; Ucelli & Llorens, 2016; Huber & Lamas, 2017; Román & Ramírez, 2018).

Este cambio cultural se materializa en la preferencia por candidaturas de derecha, muy a pesar de la gran desigualdad que enmarca las interacciones sociales capitalinas. Ni siquiera la visibilidad de estos problemas durante la pandemia ha sido capaz de modificar estas aspiraciones, tal y como se ha observado durante la elección.

Del mismo modo, así como la crisis económica contribuyó a la formación de una identidad política que desconfía de las políticas económicas de izquierda, la violencia política ha sido fundamental para la radicalización de valores antipluralistas en contra de la izquierda (Freier & Castillo, 2021). Este tipo de imaginario colectivo ha sido evidente durante la segunda vuelta, donde la estrategia política del fujimorismo y sus aliados fue la reactivación de estos temores con discursos basados en el anticomunismo y el terruqueo. Aunque existen bases materiales para estos temores, tomando en cuenta el efecto que la crisis económica tuvo en la capital, estos fueron azuzados como parte de la estrategia de legitimación del gobierno autoritario de Fujimori en los noventa (Burt, 2011). Sin embargo, el excesivo poder movilizador del terruqueo entre las clases más acomodadas de Lima no tiene correlato con la experiencia de violencia en los años del terrorismo. Regiones como Ayacucho, por ejemplo, son más abiertas a candidaturas de izquierda a pesar de haber sido las más golpeadas por este fenómeno.

## **6. CONCLUSIONES**

En este capítulo hemos examinado la particularidad de las preferencias electorales en Lima Metropolitana. Para empezar, hemos constatado que la preferencia por la derecha, especialmente conservadora, es una tendencia constante desde el retorno a la democracia en 2001. Dicha característica no ha sido revertida con la pandemia, a pesar de la mayor visibilidad que esta les ha dado a problemas estructurales y de desigualdad socioeconómica durante la crisis sanitaria. Del mismo modo, la reciente crisis política, el desprestigio del fujimorismo como

actor principal de la misma, y las movilizaciones sociales en contra del gobierno ilegítimo de Manuel Merino no han tenido un efecto fortalecedor de opciones de izquierda.

Por el contrario, podemos constatar que la crisis ha favorecido una mayor polarización, pero acompañada de fragmentación en la oferta política que ha fracturado al electorado en distintos «sabores» derechistas. Como anticipa la teoría sartoriana, esta combinación ha favorecido a las versiones más radicales dentro del espectro político. Sin embargo, en la capital, esta tendencia no ha favorecido a las versiones extremas de izquierda y derecha de la misma manera, sino que se ha concentrado en el segundo grupo. Esta situación ha sido profundizada durante la segunda vuelta, en tanto la presencia de dos candidaturas antagónicas como la de Keiko Fujimori y Pedro Castillo favoreció aún más la polarización, con una especial predilección por el fujimorismo como el mal menor ante la izquierda, a pesar de su baja popularidad.

Este desbalance puede ser explicado como parte de procesos de socialización política previos, especialmente representados en los efectos de la migración, la crisis económica —y la formación de una cultura «neoliberal»— y la violencia política experimentadas durante décadas pasadas. Esta combinación de procesos de reestructuración social y política han cristalizado una cultura política más conservadora en lo social y afín a las propuestas de derecha en lo económico. Sin embargo, esta se expresa de manera heterogénea entre niveles socioeconómicos distintos. En los sectores populares se ha interiorizado un discurso emprendedor y consumista que observa con recelo las propuestas de estatización generalmente asociadas a la izquierda, especialmente en los espacios mediáticos; mientras que las capas mesocráticas y acomodadas suman a ese recelo un temor enraizado frente al desorden social que se vincula a las reivindicaciones redistributivas e igualitarias que, en su versión más radical, se expresa en el *terruqueo*<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Una exploración de las subculturas políticas de Lima puede encontrarse en Chaparro, 2018.

Cabría, entonces, la posibilidad de pensar que hay un origen social más profundo, anclado en el temor a la pérdida de privilegios en algunos sectores acomodados, los cuales ven en la democratización de la sociedad una amenaza existencial al orden establecido tradicionalmente<sup>30</sup>. Esto está relacionado al histórico temor no solo de una radicalización política del «desborde popular» capitalino, sino del «peligro indígena» que supone la permanencia de desigualdades entre la capital y el resto del país (Bourricaud, 1967; Collier, 1978; Cotler, 1978). Este tipo de ansiedad existencial se vio, efectivamente, materializado en el imaginario colectivo limeño con la explosión de violencia propiciada por un movimiento como Sendero Luminoso y su origen provinciano, justificando y cristalizando esta percepción de amenaza históricamente desarrollada. Esto es importante porque nos ayuda a comprender tanto el conservadurismo social y económico, como la creciente demanda por respuestas autoritarias o de mano dura frente a las crisis; una tendencia que trasciende las diferencias sociales y empapa la cultura política limeña en su conjunto.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Adams, N. & N. Valdivia (1994). *Los otros empresarios. Ética de migrantes y formación de empresas en Lima*. Segunda edición. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Arias, R. & C. Jaramillo (2017). Elecciones en Lima: Características e ideas sobre el elector limeño. En F. Tuesta, ed., *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Asensio, R. (2021). El provinciano redentor. Crónica de una elección no anunciada. En R. Asensio y otros, *El Profé. Cómo Pedro Castillo se convirtió en presidente y qué sucederá a continuación*. Lima: IEP.
- Bourricaud, F. (1967). *Poder y sociedad en el Perú contemporáneo*. Buenos Aires: SUR.

---

<sup>30</sup> Ver, por ejemplo, la exploración histórica de Whipple, 2013.

- Calderon, J. (2016). *La ciudad ilegal. Lima en el Siglo XX*. Lima: Punto Cardinal.
- Camacho, G. & P. Sosa-Villagarcía (2021). Una democracia asediada por su élite. En R. Asensio y otros, *El Profe. Cómo Pedro Castillo se convirtió en presidente y qué sucederá a continuación*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cameron, M.A. (1994). *Democracy and Authoritarianism in Peru: Political Coalitions and Social Change*. Nueva York: St. Martin.
- Cameron, M.A. (2011). Peru: the left turn that wasn't. En S. Levitsky y K. Roberts, eds., *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Carrión, J. (1991). *La juventud popular en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Chaparro, H. (2018). *Afectos y desafectos. Las diversas subculturas políticas en Lima*. Lima: IEP.
- Collier, D. (1978). *Barriadas y élites: De Odría a Velasco*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cosamalón, J. (2018). *El apocalipsis a la vuelta de la esquina. Lima, la crisis y sus supervivientes (1980-2000)*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Cotler, J. (1978). *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- CPI (2021). *Opinión Pública*. Disponible en: <https://cpi.pe/banco/opinion-publica.html>
- Datum (2021). *Estudios de Opinión Datum*. Disponible en: [www.datum.com.pe/estudiopinion](http://www.datum.com.pe/estudiopinion)
- Dietz, H. (2000). *Pobreza urbana, participación política y política estatal. Lima 1970-1990*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Franco, C. (1991). *Imágenes de la sociedad peruana: la otra modernidad*. Lima: CEDEP.
- Freier, L. & S. Castillo (2021). «Terruqueo» and Peru's Fear of the Left. *Americas Quarterly*, [americasquarterly.org](http://americasquarterly.org)
- Gianella, C. (2021). What does COVID-19 tell us about the Peruvian health system? *Canadian Journal of Development Studies*, 42(1-2), 55-67.

- Grompone, R. (1991). *El velero en el viento. Política y sociedad en Lima*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Grompone, R. & O. Peña Jiménez (2021). Pedro Castillo, una identidad reconocida en múltiples trayectorias. En R. Asensio y otros, *El Profe. Cómo Pedro Castillo se convirtió en presidente y qué sucederá a continuación*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Huber, L. & L. Lamas (2017). *Deconstruyendo el rombo. Consideraciones sobre la nueva clase media en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- IEP (2021). *Estudios de Opinión*. Disponible en: [www.iep.org.pe/estudios-de-opinion/](http://www.iep.org.pe/estudios-de-opinion/)
- Ipsos Perú (2021). *Novedades y encuestas*. Disponible en: [www.ipsos.com/es-pe/news-and-polls/news](http://www.ipsos.com/es-pe/news-and-polls/news)
- Luna, J. P. & C. Rovira Kaltwasser (2014). Introduction: The Right in Contemporary Latin America: A Framework for Analysis. En J.P. Luna y C. Rovira Kaltwasser, eds., *The Resilience of the Latin American Right*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Matos Mar, J. (2004). *Desborde popular y crisis del Estado. Veinte años después*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Mayka, L. & A. Smith (2021). Introduction: The Grassroots Right in Latin America: Patterns, Causes, and Consequences. *Latin American Politics And Society*, 63(3), 1-20.
- Meléndez, C. (2019a). La derecha que se bifurca. Las vertientes populista-conservadora y tecnocrática-liberal en Perú post-2000. *Colombia Internacional*, 99, 3-27.
- Meléndez, C. (2019b). *El mal menor. Vínculos políticos en el peru posterior al colapso de partidos*. Lima: IEP.
- Meléndez, C. (2021). Un alivio para dos fracasos. La resiliencia del fujimorismo en la arena electoral. En C. Meléndez, ed., *Minicandidatos. Última temporada electoral de la serie política peruana*. Lima: Debate.
- Mudde, C. (2021). *La ultraderecha hoy*. Madrid: Paidós.
- Murakami, Y. (2000). *La democracia según C y D. Un estudio de la conciencia y el comportamiento político de los sectores populares de Lima*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- ONPE (2021). *Historico de elecciones*. Disponible en: <https://www.onpe.gob.pe/elecciones/>
- Pajuelo Teves, R. (2021). Nuevos demonios y viejos redentores. Una elección en tres vueltas. En R. Asensio y otros, *El Profe. Cómo Pedro Castillo se convirtió en presidente y qué sucederá a continuación*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Paredes M. & D. Encinas (2020). Perú 2019: Crisis política y salida institucional. *Revista de Ciencia Política*, 40(2), 483-510.
- Parodi, J. (1986). *Ser obrero es algo relativo. Obreros, clasicismo y política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- PNUD (2019). *El reto de la igualdad: una lectura a las dinámicas territoriales en el Perú*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Román, A. & C. Ramírez (2018). *¿El mito sigue vivo?: privatización y diferenciación social en la educación peruana*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Requena, J. (2021). El otro sondeo. Hernando de Soto va a las urnas. En C. Meléndez, ed., *Minicandidatos. Última temporada electoral de la serie política peruana*. Lima: Debate.
- Rovira Kaltwasser, C. (2014). From Right Populism in the 1990s to Left Populism in the 2000s -and Back Again? En: J.P. Luna y C. Rovira Kaltwasser, eds., *The Resilience of the Latin American Right*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Sartori, G. (1966). El pluralismo polarizado en los partidos políticos europeos. *Revista de Estudios Políticos*, 147-148, 21-64.
- Seminario, B. (2019). *El desarrollo de la economía peruana en la era moderna: precios, población, demanda y producción desde 1700*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Sosa-Villagarcía, P. (2016). ¿El despertar de la Fuerza Popular? Keiko Fujimori y el partido de las paradojas. En C. Meléndez, ed., *Anti-candidatos 2016*. Lima: Planeta.
- Sosa-Villagarcía, P. & V. Hurtado (2021). COVID-19 and presidential popularity in Latin America. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, 10(2), 71-91.

- Stokes, S. (1995). *Cultures in Conflict: Social Movements and the State in Peru*. Berkeley: University of California Press.
- Tanaka, M.; P. Sosa Villagarcía & F. Puémape (2017). ¿Una elección atípica? En F. Tuesta, ed., *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Uccelli, F. & M. García Llorens (2016). *Solo zapatillas de marca. Jóvenes limeños y los límites de la inclusión desde el mercado*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Venturo, S. (2001). *Contrajuventud. Ensayos sobre juventud y participación política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Vergara, A. (2007). *Ni amnésicos ni irracionales. Las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica*. Lima: Solar.
- Vergara, A. (2013). *Ciudadanos sin República. ¿Cómo sobrevivir en la jungla política peruana?* Lima: Planeta.
- Whipple, P. (2013). *La gente decente de Lima y su resistencia al orden republicano*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Zanotti, L. & K. Roberts (2021). (Aún) la excepción y no la regla: la derecha populista radical en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 30(1), 23-48.



## ELECCIONES GENERALES PERUANAS 2021: FRAGMENTACIÓN Y DEBILIDAD DEMOCRÁTICA

José Incio<sup>1</sup>

En este artículo busco contextualizar las elecciones generales de 2021 en el Perú. Similar al ejercicio propuesto por Puémape, Sosa y Tanaka (2016) para las elecciones de 2016, resalto las continuidades y rupturas de este proceso en el continuo de procesos electorales democráticos desde 2001. Aquí argumento que desde el retorno al cauce democrático en 2001 el debilitamiento del vínculo de representación de nuestro sistema político se ha agravado durante este último proceso, lo que incrementa la incertidumbre sobre la persistencia o rompimiento de nuestro sistema democrático en un futuro próximo.

Ciertos patrones territoriales del voto se han mantenido casi constantes, al menos en las últimas tres elecciones generales; sin embargo, la precariedad de la oferta política ha ocasionado que la fragmentación política rompa la tendencia, de por sí alta, de las últimas tres elecciones presidenciales, y se duplique con respecto a la elección de 2016. Este escenario de extrema fragmentación explica que las cédulas en blanco o viciadas

---

<sup>1</sup> Político de la PUCP y Ph. D en Ciencia Política por la Universidad de Pittsburgh. Profesor de la sección de Sociología del Departamento de Ciencias Sociales PUCP. email: [jincio@pucp.pe](mailto:jincio@pucp.pe)

El autor agradece la colaboración de Rosario Ramos, politóloga de la PUCP, en la elaboración de este artículo.

sean importantes protagonistas durante la primera elección presidencial y explica en parte que Pedro Castillo y Keiko Fujimori, dos opciones poco populares, compitieran por el sillón presidencial durante la segunda vuelta.

En la siguiente sección describimos el contexto de estas elecciones generales. Seguidamente discuto la desconexión de la oferta política con el electorado, lo que nos ha llevado a niveles de fragmentación históricos. Finalmente, presento y discuto algunos patrones regionales y cómo la evidencia discutida aquí nos puede ayudar a entender la elección de Pedro Castillo como presidente del Perú.

## 1. TRANSICIÓN EN CRISIS

Las elecciones generales de 2021 (EG2021) se realizaron en un contexto de extrema debilidad institucional y polarización social. El nivel de conflictividad entre el Ejecutivo y el Legislativo durante el último quinquenio generó un ambiente de incertidumbre que hacía poco probable cualquier opción de estabilidad (Arce & Incio, 2020; Dargent & Rousseau, 2021). La crisis política y social en la que se desarrollaron las EG2021 es resultado de un proceso de degradación continua de la representación política que se agravó en las elecciones generales de 2016, en la cual elegimos un gobierno extremadamente dividido (Arce & Incio, 2020) y colisiones sin precedentes entre el Ejecutivo y el Legislativo.

La crisis política del último quinquenio afectó el desarrollo de las EG2021 en diferentes aspectos. El conflicto Ejecutivo-Legislativo ha generado niveles de inestabilidad política no vistas desde la caída del régimen de Alberto Fujimori en 2000. Tanto el Congreso como el Ejecutivo han utilizado armas de control institucional (interpelación, vacancia, cierre de congreso, etcétera) sin restricciones, lo que generó tensión y una alarma constante de crisis política. La ciudadanía no ha sido ajena a esa actitud, y ha castigado al Congreso llevándolo a mínimos históricos de aprobación. La polarización ha trascendido el espacio político y alimenta peligrosamente discursos extremos que empiezan a organizarse en la sociedad (Cabral & Castilla, 2021).

Cinco meses antes de la elección presidencial, el contexto de tensión entre Ejecutivo y Legislativo llegó a un nuevo pico. El Congreso decidió vacar al expresidente Vizcarra, y el presidente del Congreso de ese entonces intentó asumir el Ejecutivo, lo que llevó a que la población organizara protestas en diferentes ciudades del país. Estos hechos también afectarían las elecciones generales de 2021. Los eventos acontecidos entre el 10 y el 17 de noviembre de 2020, cuando tuvimos tres presidentes en una semana, llevaron a que el candidato a vicepresidente del Partido Morado, Francisco Sagasti, asuma la presidencia de un gobierno de transición, afectando las posibilidades electorales de su partido, que en ese momento parecía expectante (Incio, 2020) y reduciendo aún más la precaria oferta política de 2021.

## **2. LA DESCONEXIÓN**

La pobre oferta política para las EG 2021 hizo que el electorado permaneciera indeciso y sin alineamientos hasta poco antes del día de elección. En esta elección se presentaron inicialmente veintitrés candidatos presidenciales, pero solo dieciocho se mantuvieron a lo largo de toda la campaña presidencial. Este número, aunque bastante alto, no es inusual en elecciones presidenciales; sin embargo, en elecciones anteriores, en la semana previa a las elecciones ya se tenía una idea clara de quiénes eran los contendores principales o con posibilidades de pasar a segunda vuelta.

En la tabla 1 reporto los resultados de la última encuesta publicada antes de la elección presidencial para las últimas cuatro elecciones presidenciales. Como se puede apreciar, 2021 fue una elección bastante competitiva, donde la incertidumbre alcanzaba a los diez primeros puestos. Es decir, en 2021, una semana antes de la elección no se tenía ni el primer puesto claro ya que la diferencia entre el primero y tercero era menor al margen de error. Es más, el que una semana antes de la elección estaba en el séptimo lugar en las preferencias, fue el ganador. En la última encuesta publicada antes del silencio electoral, Pedro Castillo aparecía en séptimo lugar con 7,9% y Keiko Fujimori en el quinto con 11,2%.

**Tabla 1. Intención de voto en la última encuesta publicada. Elecciones presidenciales 2006-2021**

PUESTO	2006	2011	2016	2021
Candidato 1	33,0	22,8	40,8	14,7
Candidato 2	27,0	22,3	19,9	13,9
Candidato 3	22,0	21,6	18,4	12,4
Candidato 4	7,0	15,8	9,4	11,9
Candidato 5	6,0	15	6,3	11,2
Candidato 6			2,2	8,2
Blanco/Viciado	18,0	7,2	15,5	17,3

Fuente: Ipsos. Elaboración propia.

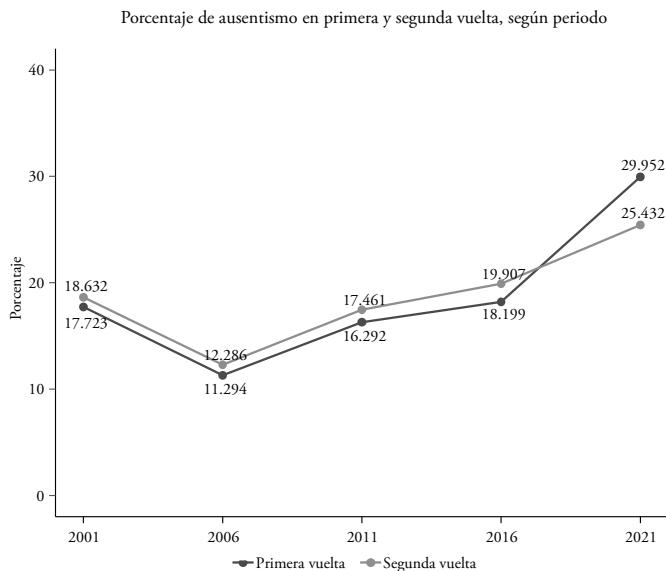
Por otro lado, en ese momento de la campaña más del 17,3 % de ciudadanos no sabía por quién votaría o pensaba viciar su voto, porcentaje superior al de otras elecciones. En resumen, la oferta política presentada no cautivó al electorado y aumentó la incertidumbre, que en parte explica los resultados que a muchos tomaron por sorpresa y que nos llevó a una segunda vuelta con dos opciones poco populares.

El ausentismo también contribuyó a la incertidumbre. En la primera vuelta de 2021, este fue 10% mayor al de las elecciones análogas de 2016. Si bien la pandemia explica en gran parte los elevados niveles de ausentismo, no es este el único factor a considerar. En una encuesta realizada en la semana previa a las elecciones, una parte importante de electores manifestaba que no iría a votar debido a que ninguna de las opciones lograba convencerlos. Es decir, un grupo importante decidió no ir a votar porque no consideraba viable ninguna opción política. Tomando los datos de esta encuesta como referencia podemos calcular que el número de electores que no fue a votar debido a la pobre oferta política fue de más de un millón de electores, lo que es mayor a la diferencia de votos que hubo entre el segundo y el tercer lugar.

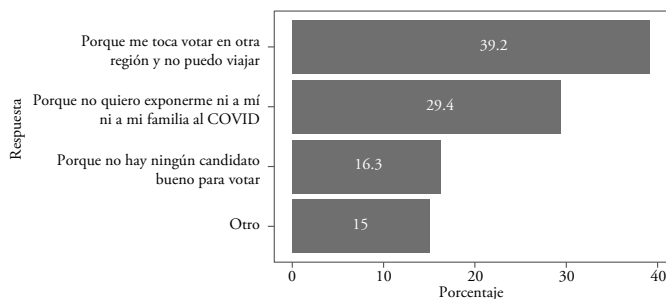
Una diferencia reveladora en esta elección es que el ausentismo de la primera elección presidencial fue superior al de la segunda, lo que

rompe el patrón observado desde 2001 (ver gráfico 1). La diferencia se puede deber a la extrema polarización vivida en esta segunda vuelta, motivo por el que una parte de los electores que decidió no emitir un voto en primera vuelta decidiera hacerlo en la segunda.

**Gráfico 1. Ausentismo en primera y segunda vuelta, 2001-2006**



¿Por qué no irá a votar a las elecciones del 11 de abril o por qué está dudando en asistir?



\*Encuestados: 1172; Periodo: Abril 04 – Abril 11; Fuente: EncuestamePE

### 3. ELECTORADO SIN CONVENCER

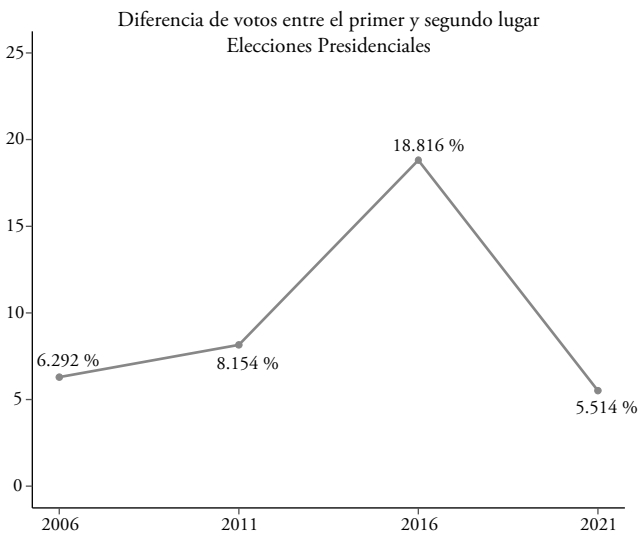
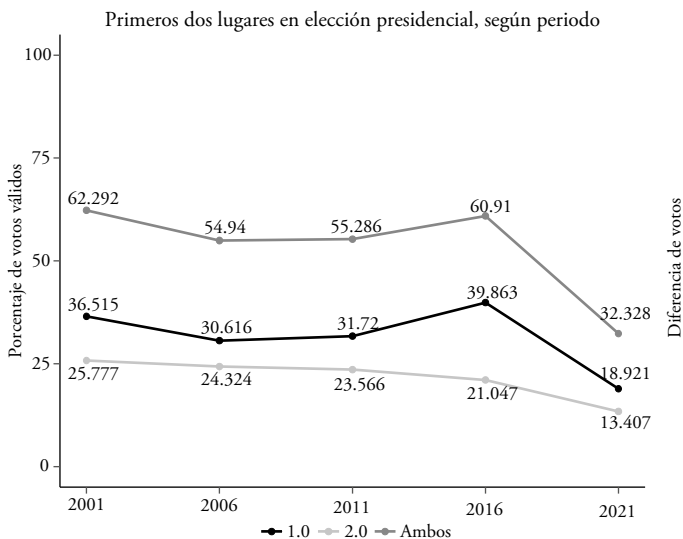
Es claro que para esta elección el sistema de partidos no ofreció candidaturas viables que apelen a grandes sectores de la población. Su desconexión con la población alcanzó niveles históricos. Las dos candidaturas más votadas en las elecciones de abril de 2021 representaron juntas menos del 35% de los votos válidos, y si contamos los votos emitidos, no sumaron ni el 30% de los electores que fueron a votar el 11 de abril.

Como se puede apreciar en el gráfico 2, desde 2001 la suma de los votos de los candidatos que pasaron a la segunda vuelta había superado el 50%, llegando a más de 60% en 2001 y 2016. Se nota también que hay mayor variación en el primer puesto, en tanto que el segundo ha tenido una tendencia a la baja desde 2001. Finalmente, la diferencia entre el primer y el segundo puesto también mostró un mínimo histórico. En resumen, aun cuando las elecciones fueron fragmentadas, en votaciones anteriores los dos candidatos principales aglomeraban la mayoría de los votos, cosa que no se dio en las EG2021.

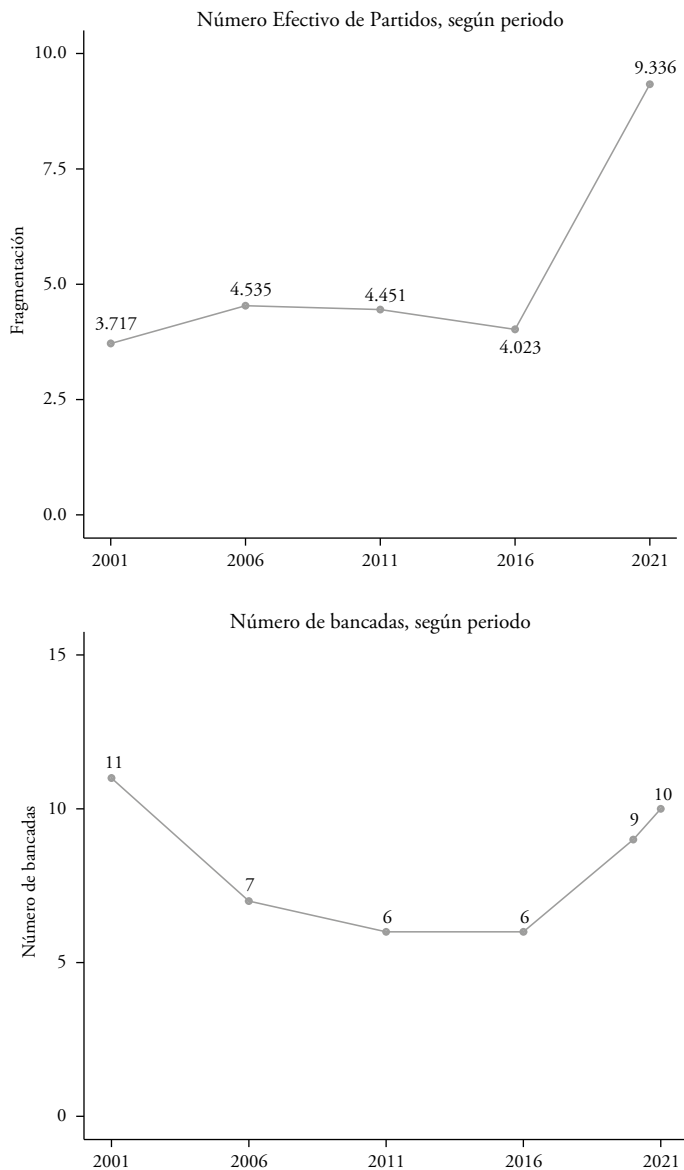
Un electorado sin convencer ha generado un aumento de la fragmentación política. Así el número efectivo de partidos (NEP), indicador utilizado para medir el nivel de fragmentación en una elección, se duplicó desde 2016. Este indicador nos da un estimado de los partidos más competitivos, es decir los que consiguieron la atención del electorado. En resumen, hemos pasado de un sistema con cuatro NEP, considerado fragmentado o pluralismo limitado, a un pluralismo extremo con nueve NEP (Sartori, 1980).

Las elecciones congresales tuvieron la misma suerte, pues el número de partidos con representación se incrementó de seis a diez entre las elecciones generales de 2016 y 2021 (ver gráfico 3). Este número es superior incluso al de las elecciones congresales extraordinarias de 2020, donde la no concurrencia de elecciones (presidenciales y congresales) atomizó la oferta electoral. Si bien en periodos parlamentarios anteriores las bancadas no se han caracterizado por su cohesión, llama la atención el alto número de partidos con representación con el que empezó este congreso.

**Gráfico 2. Primeros dos lugares y diferencia de votos ente el primero y el segundo, 2001-2021**



**Gráfico 3. Número efectivo de partidos y bancadas, 2001-2021**



Cabe notar que algunos partidos han tenido una estrategia territorial más eficiente que otros. Por ejemplo, Alianza para el Progreso (APP) logró sacar más del doble de curules que Avanza País con, 0,005 puntos porcentuales más de votos válidos. Esta desproporción entre el porcentaje de votos y las curules obtenidas puede ser un punto de partida para identificar partidos con estrategias y alcances territoriales diferentes (ver tabla 2). Partidos con un desempeño electoral distribuido en diferentes regiones les ha permitido aprovechar la desproporcionalidad creada en parte por el sistema electoral. La historia inversa son los partidos cuyo voto se ha concentrado especialmente en Lima.

**Tabla 2. Distribución de curules. Elecciones congresales 2021**

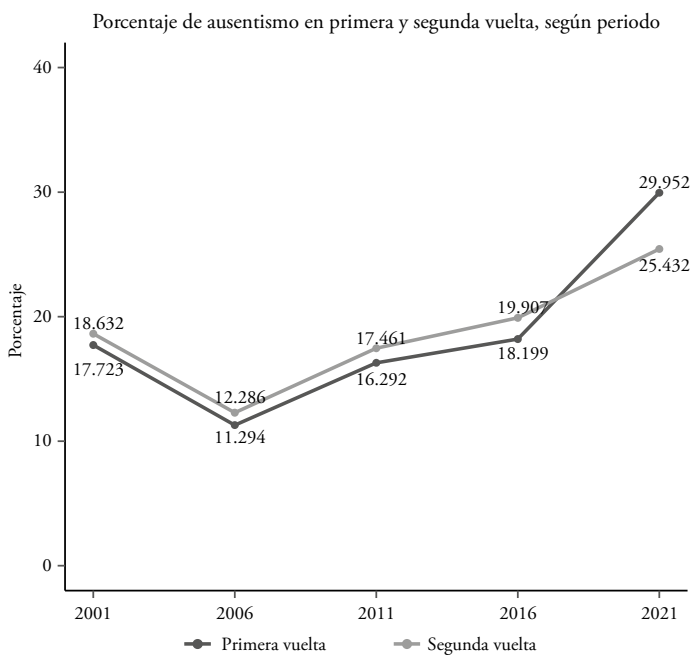
Partido político	Porcentaje de votos válidos	Número de curules
Perú Libre	13,4	37
Fuerza Popular	11,3	24
Renovación Popular	9,3	13
Acción Popular	9,0	16
Alianza para el Progreso	7,5	15
Avanza País	7,5	7
Juntos por el Perú	6,6	5
Somos Perú	6,1	5
Podemos Perú	5,8	5
Partido Morado	5,4	3

En resumen, la primera elección presidencial se caracterizó por una desconexión entre la oferta política y los electores. Esta oferta no motivó ni presentó opciones viables a un electorado que en cada elección se desilusiona de sus élites políticas, lo que incentiva a buscar opciones fuera del sistema o *outsiders* políticos.

#### 4. LOS VOTOS BLANCOS Y VICIADOS

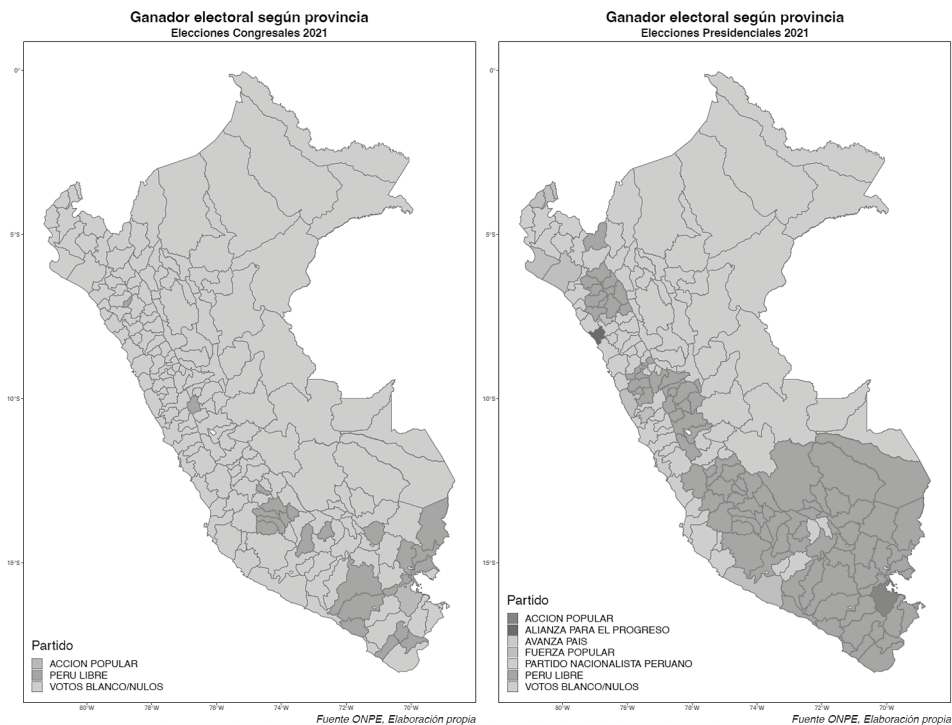
El porcentaje del electorado que dejó su voto en blanco o viciado no ha variado llamativamente. Sin embargo, debido a la fragmentación, el voto blanco y viciado se convirtió en la opción mayoritaria de las provincias y distritos.

**Gráfico 4. Ausentismo en primer y segunda vuelta, 2001-2021**



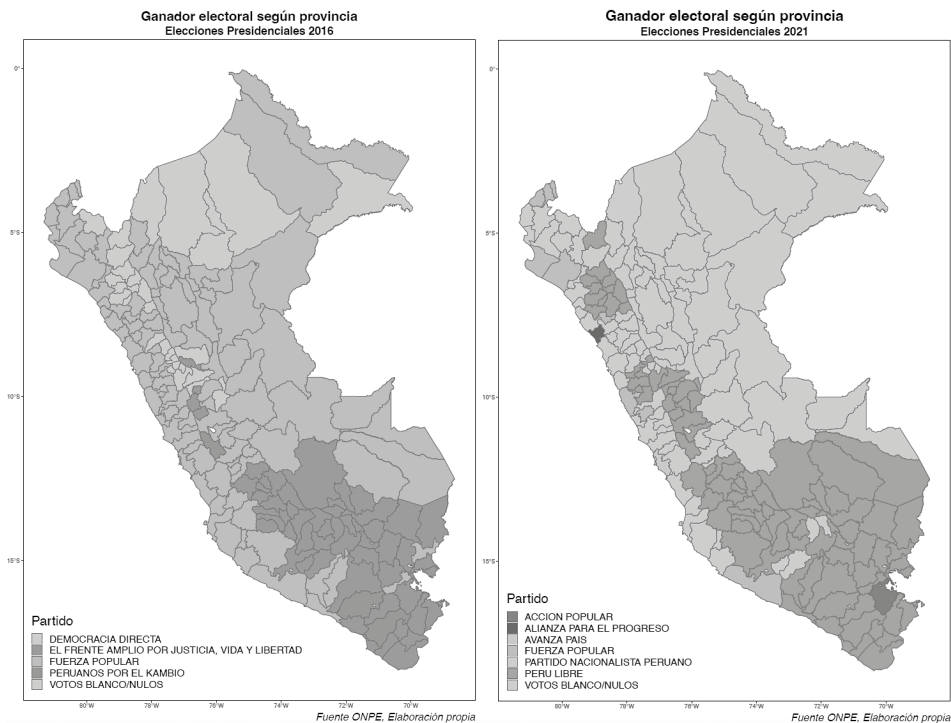
La pobre oferta política dispersó el voto al punto en que en casi el 45% de las provincias, los que optaron por votar en blanco o viciado fueron la mayoría. Esta situación se agrava aún más para las elecciones congresales, dónde solo en veinticuatro provincias una organización política (Perú Libre en 23, y Acción Popular en 1) lograron ganar al voto blanco o viciado.

**Gráfico 5. Ganadores por provincia, en congresales y presidenciales, 2001-2021**



Si bien los porcentajes de votos blancos y viciados fueron similares en las dos últimas elecciones generales, los patrones y el peso de estos no fueron los mismos. En el siguiente gráfico vemos que aun cuando las elecciones de 2016 también fueron unas bastante disputadas, los electores se alinearon con algún partido de la oferta política.

**Gráfico 6. Ganadores elecciones presidenciales a nivel provincial, 2016 y 2021**



## 5. PATRONES TERRITORIALES Y FRAGMENTACIÓN

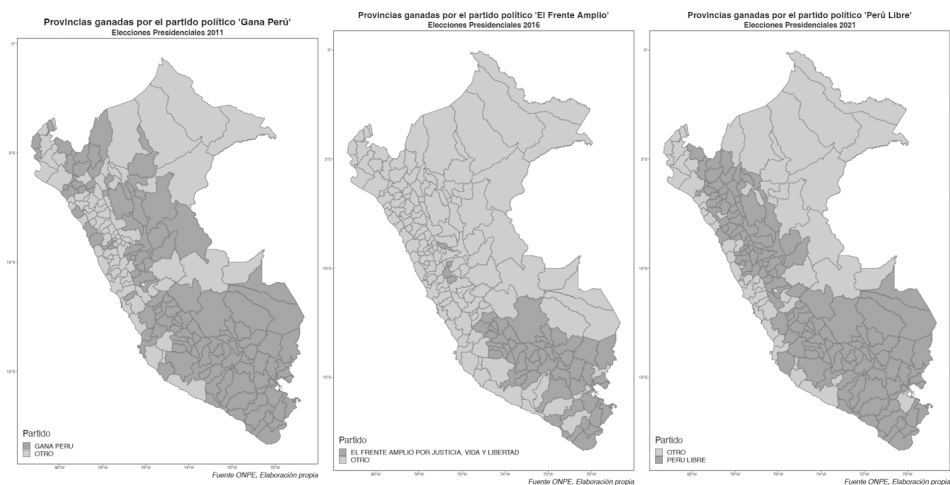
En esta elección hemos visto la persistencia de patrones territoriales. Ciertas regiones, como el sur o el centro del país, se mantienen entre elecciones debido a que en estos espacios predomina un elector «no adverso al riesgo». Estos son votantes que no se han beneficiado del progreso macroeconómico y que son los principales afectados por los pasivos de un modelo de desarrollo basado en la explotación de recursos naturales (Arellano Yanaguas, 2005; Ponce & McClintock, 2014).

Si bien no se trata, necesariamente, de un electorado ideologizado, han sido candidatos de izquierda los que han logrado atraer su voto. Dentro de un sistema político tan poco representativo y un electorado volátil, es notable que este grupo de electores logre alinearse en bloque con quien a su criterio representa una opción de cambio.

En el gráfico 7 vemos que los resultados de Ollanta Humala (2011), Verónica Mendoza (2016) y Perú Libre (2021) se asemejan bastante. Si comparamos estas tres elecciones vemos que Verónica Mendoza no logró cautivar a este electorado no adverso al riesgo como lo hizo Ollanta Humala; mientras en esta elección vemos que Pedro Castillo mejoró el desempeño de Verónica Mendoza.

Ahora bien, este bolsón electoral no se caracteriza por una identidad ideológica. Además, es muy volátil y no se puede atribuir ninguna relación de disciplina o lealtad hacia el partido o el candidato. Así, Ollanta Humala no logró obtener ni el 2% del electorado en las últimas elecciones, y Verónica Mendoza obtuvo una votación reducida (7,9%) comparada con la de 2016 (18,7%).

**Gráfico 7. Mapa de los votos de izquierda, 2011, 2016, 2021**



## 6. SEGUNDA ELECCIÓN PRESIDENCIAL

Pedro Castillo y Keiko Fujimori pasaron a la segunda elección presidencial tras quedar primero y segundo, respectivamente, en las elecciones de abril de 2021. Como mencioné en secciones anteriores, estos dos candidatos fueron los más votados en un escenario de extrema fragmentación, por lo que no necesitaron mucho para ser los ganadores de esa elección.

La campaña de segunda vuelta se caracterizó por su agresividad y la extrema polarización política y social que generó<sup>2</sup>. Resalto que dada la polarización y el tipo de campaña negativa el ausentismo disminuyó entre primera y segunda vuelta, resultado que confirma hallazgos previos de la literatura sobre *negative campaigning* (Barton y otros, 2016; Finkel & Geer, 1998). El nivel de competitividad fue muy similar al 2016, y aun cuando la diferencia en esta elección fue ligeramente mayor que en 2016, el momento poselectoral fue muy diferente. El legado de las acciones de Fuerza Popular por deslegitimar a los resultados y a las instituciones electorales no es muy alentador, pues deja un peligroso precedente que pone en riesgo la democracia peruana<sup>3</sup>.

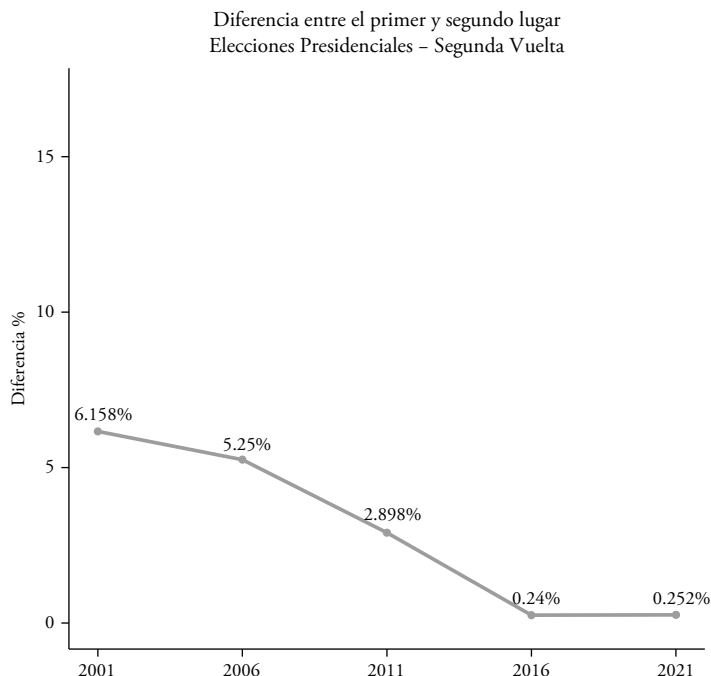
En 2016 Pedro Pablo Kuczynski, además de ganar Lima por un margen estrecho, recibió el apoyo del electorado que apoyó a Verónica Mendoza, quien logró movilizar el voto antifujimorista. En esta elección Keiko Fujimori ganó en Lima y sobre todo en las provincias costeras, pero esto no le alcanzó para contrarrestar el voto de Pedro Castillo en todas las provincias andinas y sureñas del país.

---

<sup>2</sup> Ver las estrategias electorales de ambos partidos con más detalle en el artículo de Javier Albán en este libro.

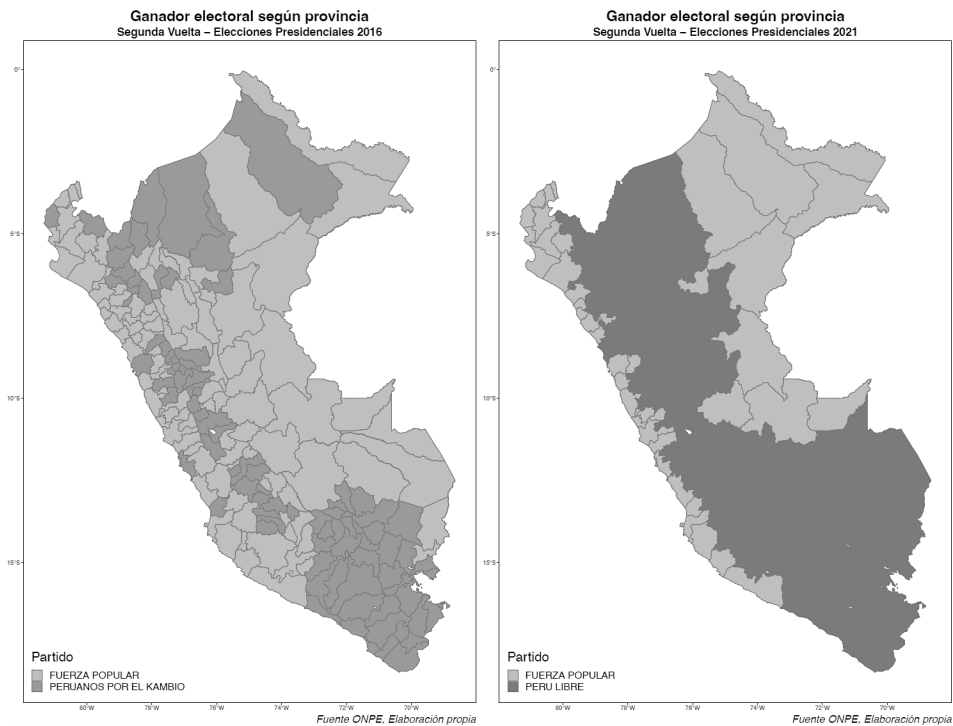
<sup>3</sup> En el artículo de Verónica Ayala y Enrique Patriau en este libro se destaca cómo se trató de impulsar una narrativa de fraude sin mayor sustento.

**Gráfico 8. Diferencia entre el primer y segundo lugar.  
Segunda vuelta 2001-2021**



La ajustada victoria de Pedro Castillo, además de su débil bancada congresal, lo coloca en una situación de extrema debilidad. Su gobierno se enfrenta en el congreso a un bloque de oposición que tiene más incentivos para organizarse (Fuerza Popular, Avanza País, Renovación Popular), pero el número abultado de bancadas le da la oportunidad de negociar propuestas y reformas con bancadas menos predecibles, como Alianza para el Progreso, Acción Popular o Somos Perú.

**Gráfico 9. Ganador en segunda vuelta por provincia, 2016 y 2021**



## 7. CONCLUSIONES

La victoria de Pedro Castillo fue en parte producto de una degradación continua y acelerada de la relación de los ciudadanos con la representación política. La extrema volatilidad electoral y fragmentación política permitió que un candidato ganara la elección y pasara a segunda vuelta con solo 15% de los votos válidos. La campaña de la segunda vuelta, marcada por los ataques y que buscaba exacerbar la polarización nos ha mostrado una élite política y social que no tiene autocontrol y que es capaz de recurrir a cualquier tipo de ataque o poner en riesgo nuestro sistema democrático con tal de ganar las elecciones.

En general, las elecciones generales de 2021 nos dejan un halo de incertidumbre sobre la resistencia de nuestra democracia. Por un lado, son señales positivas que más allá de la campaña de desprestigio y la narrativa de fraude que quiso instaurar Fuerza Popular las instituciones electorales pudieran resistir esos golpes. Sin embargo, parte de la población ha hecho suya la narrativa de fraude, y las manifestaciones públicas de movimientos de extrema derecha son señales de alarma. El escenario de este nuevo gobierno es bastante sombrío, ya que se vislumbra como una continuación de la confrontación y crisis política experimentada desde 2016. Lo más probable es que se ponga en riesgo lo poco que se ha avanzado en políticas públicas necesarias para el desarrollo del país y que la relación entre los ciudadanos y sus representantes se siga debilitando.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Arce, M. & Incio, J. (2018). Perú 2017: un caso extremo de gobierno dividido. *Revista de Ciencia Política*, 38(2), 361-377. <http://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/4668/4334>
- Arellano-Yanguas, J. (2011). Aggravating the Resource Curse: Decentralisation, Mining and Conflict in Peru. *The Journal of Development Studies*, 47(4), 617-638.
- Barton, J.; M. Castillo & R. Petrie (2016). Negative campaigning, fundraising, and voter turnout: A field experiment. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 121, 99-113. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2015.10.007>
- Cabral, E. & O. Castilla (2021). Grupos de ultraderecha profundizan discursos de odio y la violencia en el Bicentenario. *Ojo Público*, 15 de agosto de 2021. <https://ojo-publico.com/2957/grupos-de-ultraderecha-difunden-discurso-de-odio-y-violencia>
- Dargent, E. & S. Rousseau (2021). Perú 2020: ¿El quiebre de la continuidad? *Revista de Ciencia Política*. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X202105000112>
- Finkel, S.E. & J.G. Geer (1998). A Spot Check: Casting Doubt on the Demobilizing Effect of Attack Advertising «. *American Journal of Political Science*, 42(2), 573-595.

- Incio, J. (2020). Thousands of Peruvians are protesting the government's rapid turnovers. *The Washington Post*, 25 de noviembre de 2020. <https://www.washingtonpost.com/politics/2020/11/25/thousands-peruvians-are-protesting-governments-rapid-turnovers/>
- Ponce, A. F. & C. McClintock (2014). The Explosive Combination of Inefficient Local Bureaucracies and Mining Production: Evidence from Localized Societal Protests in Peru. *Latin American Politics and Society*, 56(3), 118-140.
- Puémape, F.; P. Sosa & M. Tanaka (2016). ¿Una elección atípica? En F. Tuesta Soldevilla, ed., *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado* (pp. 259-285). Fondo Editorial PUCP [https://www.researchgate.net/publication/336406160\\_Una\\_eleccion\\_atipica](https://www.researchgate.net/publication/336406160_Una_eleccion_atipica)
- Sartori, G. (1980). El criterio numérico. En *Partidos y sistemas políticos*. Madrid: Alianza.

# MAPEANDO LOS RESULTADOS: PATRONES GEOGRÁFICOS DEL VOTO EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 2021<sup>1</sup>

Daniel Encinas<sup>2</sup>  
Alejandra Fuentes<sup>3</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Una idea fuertemente arraigada sobre las elecciones presidenciales en el Perú es que «el sur suele votar por candidatos antisistema, mientras Lima y las regiones de la costa norte suelen votar por candidatos más conservadores» (BBC, 2021). Algunos autores y analistas pueden cambiar el tipo de candidatos a los que hacen referencias y, por lo tanto, las causas que subyacen a este patrón geográfico, pero básicamente

---

<sup>1</sup> El presente capítulo incluye algunos resultados preliminares de un artículo académico más amplio. Agradecemos a Fernando Tuesta por la invitación a participar del volumen y a Imke Harbers y Mathew C. Ingram por inspirarnos a iniciar este proyecto y ayudarnos a resolver varias interrogantes. Los comentarios, sugerencias y ayuda de Jorge Abanto, Marylia Cruz y Félix Puémape también fueron importantes. Como de costumbre, cualquier error u omisión es de nuestra entera responsabilidad.

<sup>2</sup> Daniel Encinas es politólogo por la PUCP y magíster y estudiante del doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Northwestern (Illinois, Estados Unidos). Email: encinas@pucp.edu.pe

<sup>3</sup> Alejandra Fuentes es politóloga por la PUCP y estudiante de la Maestría de Política Pública por la Universidad de Michigan. Email: Alejandra.fuentes@pucp.pe

coinciden en que el país se divide territorialmente en dos cuando se trata de resultados electorales.

En el presente capítulo realizamos un análisis que apunta a cuestionar esta idea sobre la geografía política del voto presidencial en el Perú. Sobre la base de los resultados electorales de 2021 desagregados a nivel provincial y distrital, nos preguntamos si efectivamente hay partes del territorio que muestran patrones geográficos. No asumimos que existen zonas coherentes e internamente homogéneas, como la costa norte o sur, ni tampoco nos concentramos en encontrar las causas de los patrones geográficos. Nuestro análisis se centra en descubrir y describir la territorialidad del voto; es decir, como indica nuestro título, en mapear los resultados electorales.

En términos prácticos, nos enfocamos en realizar un «análisis exploratorio de datos espaciales» (ESDA, por sus siglas en inglés) para determinar la probabilidad de la presencia de patrones geográficos y, de ser el caso, dónde se ubican en el territorio. Como detallamos más adelante, calculamos la autocorrelación espacial en todo el territorio y también indicadores locales de asociación espacial (LISA, por sus siglas en inglés) que nos permiten presentar mapas donde se pueden visualizar diferentes tipos de patrones geográficos<sup>4</sup>.

Las discusiones sobre patrones geográficos en las elecciones peruanas suelen considerar un solo tipo de patrón: unidades territoriales con porcentajes altos de votación para una candidatura, que se agrupan en ciertas partes del territorio. Sin embargo, las técnicas estadísticas empleadas a continuación también permiten encontrar zonas en las

---

<sup>4</sup> 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, Gleditsch & Beardsley, 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 & Plumber, 2016, p. 179).

cuales se agrupan provincias o distritos con porcentajes de votación bajos para una candidatura. Otros patrones geográficos que se pueden detectar son más complejos e implican unidades territoriales disímiles en los porcentajes de votación, pero que se agrupan entre sí.

Así, este texto complementa dos tipos de literatura académica. Por un lado, dialogamos con la literatura sobre política electoral y, particularmente, aquella que no se concentra tanto en el nivel micro-individual del voto (generalmente, a partir de encuestas representativas) como en un nivel más macro-agregado (usualmente estudiando resultados electorales), lo permite rescatar las «influencias locales, políticas e históricas» (Darmofal, 2006, p. 124). Empleando métodos similares a los nuestros, existen estudios sobre fenómenos como la asistencia electoral y la permanencia en el tiempo de patrones geográficos electorales en otros países (ver, por ejemplo, Darmofal, 2006; Seabrook, 2009; Milanese, 2018).

Para el caso peruano, hasta donde tenemos conocimiento el único trabajo que utiliza este tipo de técnicas de análisis espacial es el de Magallanes e Incio (2016), aunque para estudiar indicadores políticos a nivel subnacional. No obstante, varios trabajos académicos han llamado previamente la atención sobre la existencia de patrones geográficos en los resultados electorales presidenciales (por ejemplo, Panfichi, 2006; Battle, 2009; Tanaka & Vera, 2010; Magallanes, 2011). Como puede advertirse a partir de Tanaka y otros (2017), los argumentos que enfatizan continuidades o factores estructurales en sus explicaciones suelen incluir un componente territorial. Esto incluye trabajos cuyo énfasis en la geografía electoral es menos explícito teóricamente, pero que podrían apoyarse en evidencia subnacional como sustento empírico (véase el prólogo en Vergara, 2021).

Por otro lado, dialogamos con el reciente auge de la investigación subnacional en la ciencia política, tanto en la academia estadounidense (Snyder, 2011; Giraudy y otros, 2019) como en los estudios sobre y

desde América Latina (Suárez-Cao & Wills-Otero, 2017). Nuestro trabajo adopta los lentes subnacionales de esta literatura, en la medida en que analizamos procesos localizados en unidades territoriales dentro de un país (Giraudy y otros, 2019, p. 7).

Los trabajos de este tipo para Perú, aunque de ninguna manera constreñidos a una disciplina, no se han centrado en un fenómeno aparentemente nacional como las elecciones presidenciales y han estudiado, sobre todo, las consecuencias de la reciente reforma de descentralización. Particularmente, se han investigado sus efectos en las organizaciones políticas (Remy, 2010; De Gramont, 2010; Tanaka & Guibert, 2011; Zavaleta, 2014; Seifert, 2014; Barrenechea 2014; Vergara & Augusto, 2020); carreras políticas a nivel local (Córdova & Incio, 2013; Aragón & Incio, 2014); clientelismo electoral (Muñoz, 2019); élites locales (Cotler, 2009; Muñoz y otros, 2016) y otros fenómenos como prácticas autoritarias y corrupción (Arévalo & Sosa, 2016; Cueva y otros, 2016; Encinas, 2016; Došek, 2019; Melgar, 2018; Jaramillo, 2018)<sup>5</sup>.

El capítulo está estructurado como sigue. En la siguiente sección presentamos nuestros métodos de investigación y la lógica que subyace, aunque sin entrar en demasiados detalles técnicos. La tercera sección se enfoca en estudiar los resultados de la primera vuelta electoral de las elecciones presidenciales de 2021, mientras la cuarta sección se enfoca en la segunda vuelta. Finalmente, cerramos con una discusión sobre los hallazgos y conclusiones.

---

<sup>5</sup> La clasificación se inspira fuertemente en estos autores, pero puede incluir un conjunto de trabajos diferentes. En cualquier caso, esta no es una revisión de literatura exhaustiva.

## 2. ¿POR QUÉ UN ANÁLISIS ESPACIAL?

Uno de los argumentos centrales del presente capítulo es que la geografía no se reduce a ser una arena donde los fenómenos políticos tienen lugar, sino que es una variable que potencialmente afecta estos fenómenos. Como consecuencia, nos interesa ir más allá de visualizar el voto en mapas coropléticos, donde las unidades geográficas asumen diferentes intensidades de un color según los valores que asumen en una misma variable. Aunque también nos apoyamos en estos mapas, empleamos otros métodos que exploran cómo la geografía estructura o condiciona el voto.

Los análisis espaciales suelen buscar identificar si las observaciones incluidas en una data son espacialmente dependientes; es decir, calcular la autocorrelación espacial. De acuerdo con Grekousis, la autocorrelación espacial observa el grado de dependencia o correlación entre los valores de una unidad espacial y sus vecinas (2020, p. 206). A diferencia de la correlación estadística, no evalúa la relación entre dos variables, sino entre los valores de una misma variable en diferentes locaciones geográficas.

Para estimar la autocorrelación espacial del voto presidencial, se utilizan el índice de Moran Global (I de Moran Global) y, como LISA, el índice de Moran local. La hipótesis nula es que existe una completa aleatoriedad en la distribución territorial del voto. Por lo tanto, únicamente cuando se rechaza esta hipótesis se puede mencionar la presencia de patrones geográficos.

Como se adelantó en la introducción, la literatura distingue entre tipos de patrones geográficos que serán visualizados en el análisis de los llamados mapas LISA. En primer lugar, se hace referencia a la presencia de conglomerados (*spatial clusters*) cuando valores similares en porcentaje de voto (sean altos o bajos) se agrupan entre sí en el territorio. Cuando un mapa LISA identifica conglomerados, resalta en un determinado color el núcleo del conglomerado: en gris oscuro cuando

se trata de núcleos cálidos (*hotspots*), una unidad territorial (provincia o distrito) con valores altos de votación cuyos vecinos también tienen valores altos (patrón geográfico «alto-alto»), y en gris oscuro cuando se trata de núcleos fríos (*coldspots*), cuando una unidad territorial que exhibe un porcentaje de voto bajo para una candidatura tiene observaciones vecinas que también presentan porcentajes bajos (patrón geográfico «bajo-bajo»).

En segundo lugar, se hace referencia a valores atípicos cuando una unidad territorial tiene valores altos y sus vecinos tienen valores bajos («alto-bajo») o cuando el contraste ocurre en sentido contrario («bajo-alto»)⁶. Los primeros suelen ser pintados de gris claro en los mapas LISA, mientras los segundos son pintados de gris claro también. De estas definiciones se desprende que las provincias y distritos pintados de gris más claro y negro no son el conglomerado sino parte del conglomerado, pero las unidades territoriales sí son los valores atípicos.

Ahora bien, como puede sospecharse por la discusión previa, un paso fundamental antes de proceder con el análisis es definir el criterio de vecindad o qué significa que ciertas unidades territoriales u observaciones sean vecinas. El Perú tiene 26 regiones, si diferenciamos Lima Metropolitana y Lima Provincias; 196 provincias, no distribuidas equitativamente por región y un total de 1874 distritos, tampoco distribuidos equitativamente. El análisis se concentra en provincias y distritos, porque no suele ser recomendable realizar análisis espaciales con menos de treinta observaciones.

La definición de vecindad que se sigue es geográfica: las unidades territoriales son consideradas vecinas si son contiguas en un mapa, al margen de si son o no parte del mismo departamento (en el caso de provincias) o provincia (en el caso de distritos). Pero existen dos

---

⁶ Algunos nombres alternativos son «autocorrelación espacial positiva» y «autocorrelación espacial negativa», respectivamente. No confundir el uso espacial de valores atípicos aquí con la forma más común de referirse a este concepto.

maneras de operacionalizar esta definición: la llamada contigüidad de la reina (la cual sigue la lógica de las jugadas de la reina en el ajedrez, es decir, a los lados y en diagonal) y la llamada contigüidad de la torre (la cual sigue la lógica de las jugadas de la torre en el ajedrez, hacia los lados).

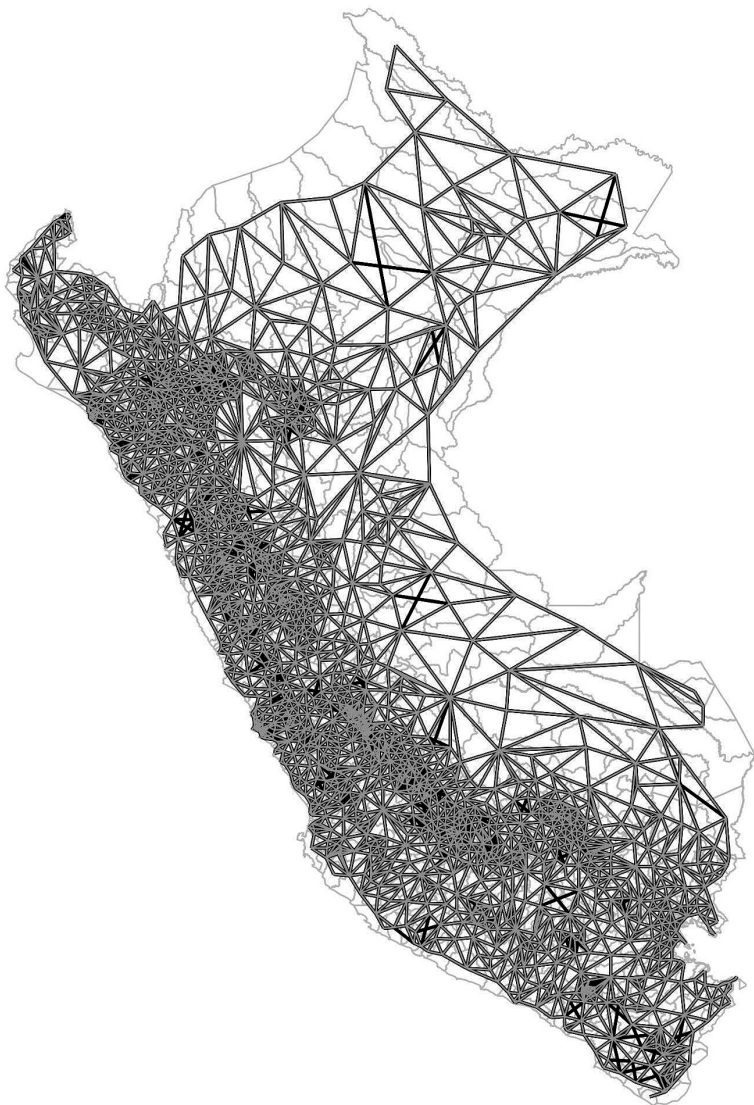
En los gráficos 1 y 2 se presenta un mapa del Perú (provincial y distrital, respectivamente) donde se grafica en negro las conexiones entre unidades territoriales en base a la contigüidad de la torre, y en gris aquellas que corresponden a la contigüidad de la reina. El resultado es, prácticamente, líneas de color gris oscuro, dado que las conexiones fueron muy similares y se sobreponen en la gran mayoría de los casos (a excepción de las pocas líneas rojas que se llegan a advertir). 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 torre, 5,36 (gráfico 1). A nivel distrital, se generan un promedio de enlaces de 5,63 y 5,86, respectivamente (gráfico 2). Debido a estas similitudes, se decidió utilizar la definición más restrictiva de la contigüidad de la torre, porque el valor añadido de la contigüidad de la reina era limitado.

A continuación, se presentan los resultados de los análisis de autocorrelación espacial del porcentaje de votos válidos para las seis principales candidaturas de la primera vuelta (desde Perú Libre hasta Juntos por el Perú) y las dos candidaturas que pasaron a la segunda vuelta. Aunque una versión más detallada de este análisis podría presentar los estadísticos y otros tipos de gráficos, nos concentramos principalmente en describir los mapas LISA que condensan nuestros hallazgos.

**Gráfico 1. Contigüidad de la torre versus contigüidad de la reina 2021, a nivel provincial**



**Gráfico 2. Contigüidad de la torre versus contigüidad de la reina 2021, a nivel distrital**



### 3. ANÁLISIS DE LA PRIMERA VUELTA

La primera vuelta de las elecciones presidenciales 2021 se dio el 11 de abril de 2021 y tuvo la participación de dieciocho candidaturas. Los ganadores y participantes de la segunda vuelta presidencial fueron los candidatos Pedro Castillo, del partido Perú Libre, y Keiko Fujimori, de Fuerza Popular. Para propósitos de nuestro trabajo, analizaremos los resultados obtenidos por las primeras seis candidaturas con mayores porcentajes: Castillo (18,91%); Fujimori (14,4%); Rafael López Aliaga, de Renovación Popular (11,75%); Hernando de Soto, de Avanza País (11,63%); Yonhy Lescano, de Acción Popular (9,07%); y Verónica Mendoza, de Juntos por el Perú (7,87%).

Como se adelantó líneas arriba, el análisis se apoya básicamente en dos tipos de gráficos: mapas coropléticos, para visualizar la intensidad del porcentaje de votos, y mapas LISA, para localizar los diferentes tipos de patrones geográficos que esta misma variable genera en el territorio (alto-alto, bajo-bajo, bajo-alto y alto-bajo). Como esperamos que quede claro por la sección anterior y a lo largo del análisis, los patrones geográficos no necesariamente se encuentran en las unidades territoriales con mayor porcentaje de votación para una candidatura. Los conglomerados y valores atípicos no se refieren a una unidad territorial en solitario, sino a la relación entre ella y sus vecinos.

Para simplificar la presentación de hallazgos, omitimos una importante discusión sobre la significancia estadística, pero vale la pena anotar que todo el análisis se hace a partir de resultados que son estadísticamente significativos<sup>7</sup>. Además, se debe recordar que es prácticamente

---

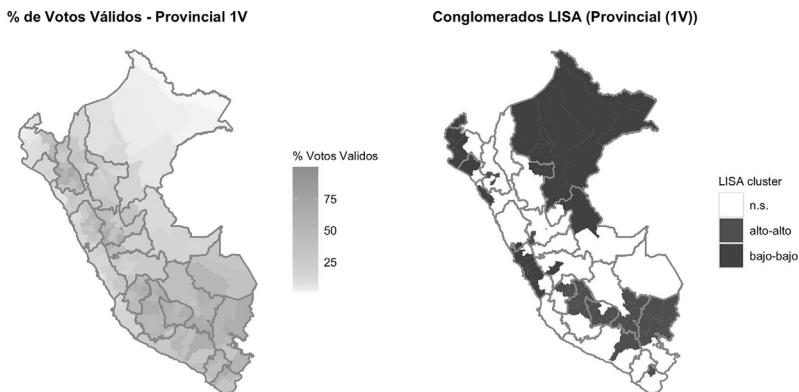
<sup>7</sup> Usar criterios arbitrarios de significancia estadística es problemático en cualquier estudio (e.g. Benjamin y otros, 2018), pero hay complicaciones particulares cuando se trata de autocorrelación espacial. Por estos motivos, para el cálculo del Moran Global utilizamos una estandarización de Bayes empírico y realizamos 99999 simulaciones Monte Carlo que nos permiten generar pseudo-valores-p (i.e., comparar nuestro estadístico con una distribución de referencia generada a partir de permutaciones).

imposible listar todos y cada uno de los distritos y las provincias donde se detectan patrones geográficos (para algunas candidaturas, pueden acercarse a mil observaciones). Por eso llamamos la atención sobre tendencias y los patrones geográficos más resaltantes.

### Pedro Castillo (Perú Libre)

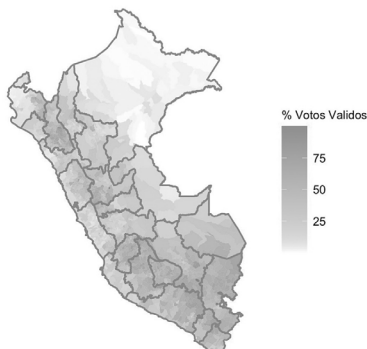
El gráfico 3 presenta un conjunto de mapas graficados sobre la base de los resultados para la candidatura de Pedro Castillo de Perú Libre (PL), pero que estarán presentes en todo el resto del capítulo. Los dos mapas localizados arriba corresponden al nivel provincial, mientras que los dos mapas debajo corresponden al nivel distrital. Asimismo, los dos mapas de la izquierda son coropléticos y los dos mapas de la derecha son LISA (o también llamados mapas de conglomerados).

**Gráfico 3. Mapas coropléticos y LISA - Perú Libre (1V), a nivel provincial y distrital**

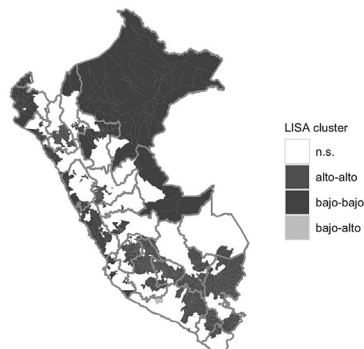


Nuestro índice local utiliza una aproximación *saddlepoint* en lugar de permutaciones. Como este es un método más conservador para generar valores-p, los mapas LISA muestran resultados de interés a un nivel de 0,05.

% de Votos Válidos - Distrital 1V



Conglomerados LISA (Distrital (1V))



Los mapas coropléticos fueron coloreados de acuerdo con el porcentaje conseguido por Castillo: las provincias y distritos con un color más fuerte representan a las que obtuvieron porcentajes de 75% o más. En el caso de los mapas LISA, los conglomerados alto-alto (núcleos cálidos) fueron pintados de gris intermedio y conglomerados bajo-bajo (núcleos fríos), de gris oscuro. Los valores atípicos adquieren los colores presentados en la leyenda.

¿Qué nos dicen estos mapas coropléticos sobre el voto hacia el candidato de Perú Libre? Los mapas provinciales y distritales parecen sugerir que la distribución del voto no es totalmente aleatoria y que, en particular, podrían existir conglomerados en el sur del país, pero no es posible aseverar del todo la presencia de conglomerados sin realizar el respectivo análisis y, como ya se ha dicho anteriormente, sin ampliar nuestro universo de posibles patrones geográficos.

Nuestro análisis de autocorrelación espacial (I de Moran Global) resultó ser estadísticamente significativo para los niveles provincial y distrital. Además, el coeficiente adquiere un valor de 0,27916 y 0,44477, respectivamente, que sugiere una correlación espacial positiva. Es decir, las unidades territoriales con porcentajes similares de voto se agrupan entre sí. Ahora bien, nos interesa no solo saber que podemos rechazar

la hipótesis nula de total aleatoriedad, sino también cuántos, cuáles son y dónde se ubican los patrones geográficos.

Volviendo al gráfico 3, los mapas LISA nos brindan varias respuestas. Por un lado, existen 39 provincias y 436 distritos que son núcleos cálidos (patrones geográficos alto-alto). Muchos de ellos se ubican en el sur, como podría suponerse para un candidato que ha sido calificado como de izquierda radical, antisistema y populista. Pero hay una menor presencia de este tipo de patrones geográficos en regiones como Cusco, Arequipa, Moquegua y Tacna. Es decir, el sur no es homogéneo ni siquiera para un candidato como Castillo. Además, se encuentran patrones alto-alto fuera del sur en Cajamarca (provincial y distrital), Huánuco (provincial y distrital) y Áncash (distrital).

Por otra parte, encontramos 33 núcleos fríos a nivel provincial y 443 a nivel distrital. En este sentido, a nivel distrital este patrón geográfico (bajo-bajo), usualmente olvidado, es el más importante para Castillo: territorialmente su debilidad se concentra más que su fortaleza. Además, la locación de estas unidades territoriales excede Lima y la costa norte: muchos se ubican claramente en el oriente (regiones amazónicas desde Loreto hasta Ucayali). Evidentemente, tampoco se puede plantear que estas zonas (Lima, costa norte y oriente) sean totalmente homogéneas. Sin embargo, el hallazgo sobre las regiones amazónicas es importante, porque agrega a la discusión de patrones geográficos electorales una zona del territorio generalmente pasada por alto.

Finalmente, se encuentra un único valor atípico bajo-alto (color gris claro en el mapa) en el distrito de Cahuacho, provincia de Caravelí, región Arequipa. Sin aplicar técnicas de autocorrelación espacial, sería un patrón geográfico que difícilmente podríamos detectar.

### **Keiko Fujimori (Fuerza Popular)**

Sobre la base de los mapas coropléticos para Fujimori (arriba a la izquierda y abajo a la izquierda en el gráfico 4), se puede observar visualmente un fuerte contraste con Castillo, el candidato con el que terminó

compitiendo en la segunda vuelta. Visualmente, la candidata consiguió concentrar porcentajes altos de votación precisamente donde el candidato de Perú Libre no logró hacerlo y no concentrar donde Castillo sí lo hizo. ¿Esto conlleva a patrones geográficos contrastantes?

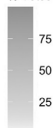
Encontramos que el I de Moran global es claramente significativo a nivel distrital y posiblemente significativo a nivel provincial. Además, adquiere un valor de 0,47511 (distrital) y 0,17568 (provincial) que vuelve a sugerir una correlación espacial positiva.

**Gráfico 4. Mapas coropléticos y LISA - Fuerza Popular (1V), a nivel provincial y distrital**

**% de Votos Válidos - Provincial 1V**



% Votos Validos



**Conglomerados LISA (Provincial (1V))**



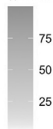
LISA cluster



**% de Votos Válidos - Distrital 1V**



% Votos Validos



**Conglomerados LISA (Distrital (1V))**



LISA cluster



El mapa LISA a nivel provincial (derecha arriba en el gráfico 4) para la candidata Fujimori arroja 25 núcleos cálidos (en gris intermedio), los cuales se ubican predominantemente en la costa norte y Lima, como podría suponerse para una candidata de derecha, conservadora y más asociada al *establishment*<sup>8</sup>. Pero también se encuentran en regiones como Pasco, Loreto y Ucayali. Por contraste, los 31 núcleos fríos se ubican principalmente allí donde Castillo presentaba principalmente sus conglomerados alto-alto: hacia 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 también dos provincias tanto en Moquegua como en Apurímac).

El análisis a nivel distrital (mapa LISA a la derecha y abajo del gráfico 4) vuelve a llamar la atención de que la debilidad y no la fortaleza electoral es el patrón geográfico predominante (331 núcleos fríos frente a 275 núcleos calientes). Además, en líneas generales, se encuentran las mismas tendencias que en el análisis espacial provincial, aunque se hacen mucho más notorios los conglomerados alto-alto alrededor de la sierra central. Por último, hay conglomerados distritales que resultan más sorprendentes para una candidatura con el perfil de Fujimori: particularmente, hay núcleos cálidos también en el sur (en Arequipa y Ayacucho) y núcleos fríos también en el norte (Cajamarca).

### **Rafael López Aliaga (Renovación Popular)**

En este punto del análisis resulta necesario cambiar la escala de los mapas coropléticos, porque los porcentajes de votación son más reducidos y, de no hacerse, no se podría visualizar casi ninguna tendencia. De la candidatura de López Aliaga en adelante, entonces, los colores más intensos se aproximan ahora a 45% o más de votación.

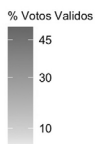
---

<sup>8</sup> Ver el capítulo de Paolo Sosa en la presente publicación para entender estas dinámicas solo en Lima.

Los mapas coropléticos del gráfico 5 (ambos a la izquierda) sugieren que los porcentajes más altos de la votación se concentran en Lima, algunas regiones del norte y parte de Pasco. ¿Cuáles son los resultados del análisis de correlación espacial? Tomando en cuenta que el I de Moran global es significativo para ambos niveles de análisis y que sugiere la presencia de correlación espacial positiva (0,20628 a nivel provincial y 0,36719 a nivel distrital), se puede pasar directamente a observar los mapas LISA.

**Gráfico 5. Mapas coropléticos y LISA - Renovación Popular, a nivel provincial y distrital**

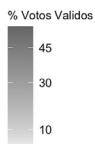
**% de Votos Válidos - Provincial**



**Conglomerados LISA (Provincial)**



**% de Votos Válidos - Distrital**



**Conglomerados LISA (Distrital)**



Nuevamente, se observa que los conglomerados bajo-bajo (25 observaciones) a nivel provincial exceden los conglomerados alto-alto (24 observaciones). Los primeros se encuentran principalmente dentro de regiones como Puno, Cusco, Ayacucho y departamentos contiguos (véase mapa de arriba a la derecha en el gráfico 5), una tendencia que tiene sentido para un perfil de candidatura generalmente calificada de extrema derecha, ultraderecha y conservadora. Sin embargo, de alguna manera en contrasentido de estas asociaciones entre tipos candidaturas y zonas geográficas, hay núcleos fríos en el norte (región Áncash). De manera similar, los núcleos cálidos en Lima, Ica y regiones del norte (La Libertad, Lambayeque, Piura) corresponden con estas asociaciones, pero también hay conglomerados en Pasco, Huánuco y Junín.

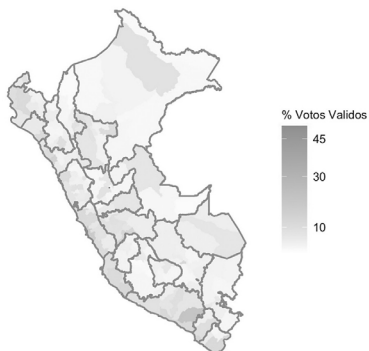
El mapa de abajo a la derecha en el gráfico 5 muestra que el análisis distrital nuevamente se asemeja al provincial, si bien los núcleos cálidos (237) exceden los núcleos fríos (164). Los núcleos cálidos distritales se distribuyen mayoritariamente en Lima, donde se hallaron 79, pero también se extienden fuera de Lima hacia Huánuco (28), Lambayeque (23), La Libertad (21), Ica (19 observaciones), Junín (17) y otras ocho regiones. Por su parte, los núcleos cálidos siguen mayoritariamente la misma tendencia provincial pero también resaltan los conglomerados bajo-bajo en Loreto.

### **Hernando de Soto (Avanza País)**

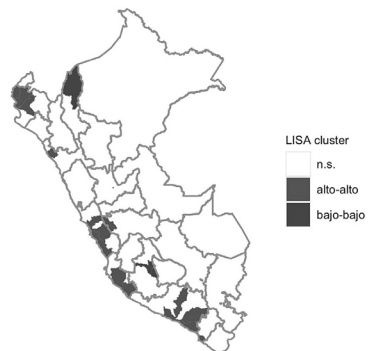
De acuerdo con los mapas coropléticos (arriba izquierda y abajo izquierda en el gráfico 6) de Hernando de Soto, el candidato concentra sus votos en la costa peruana. Por contraste, los mapas de conglomerados (arriba derecha y abajo derecha en el gráfico 11) llaman la atención por la aparente ausencia relativa de patrones geográficos. Sin embargo, el indicador global de autocorrelación espacial es altamente significativo en los dos ámbitos subnacionales; es decir, la distribución no es totalmente aleatoria. El valor del estadístico es de 0,23812 y 0,41375 para el nivel provincial y distrital, respectivamente.

**Gráfico 6. Mapas coropléticos y LISA - Avanza País, a nivel provincial y distrital**

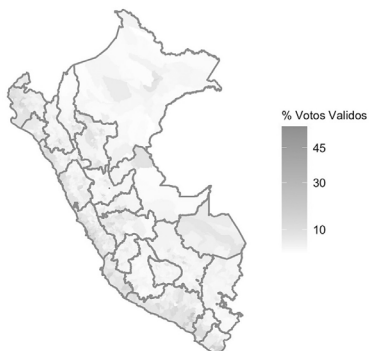
**% de Votos Válidos - Provincial**



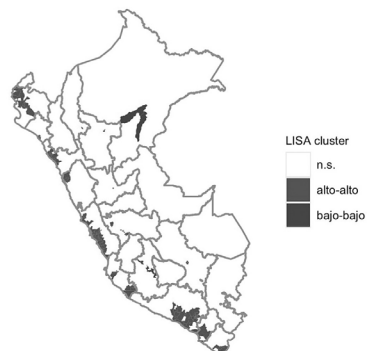
**Conglomerados LISA (Provincial)**



**% de Votos Válidos - Distrital**



**Conglomerados LISA (Distrital)**



El mapa LISA de arriba y a la derecha (gráfico 6) muestra dieciocho núcleos cálidos ubicados no únicamente en la costa norte, como podría suponerse para una candidatura de derecha como la Avanza País. Estos conglomerados alto-alto se ubican por toda la costa de sur a norte. Por su parte, también llama la atención la ubicación de conglomerados bajo-bajo 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.

El mapa LISA distrital en el gráfico 6 se ubica en el cuadrante inferior derecho y muestra un total de 203 distritos de interés en el cuadrante alto-alto. Estos núcleos cálidos se ubican en las regiones ya mencionadas en el análisis provincial, pero también en Tacna y Áncash. Asimismo, una vez más se encuentran conglomerados distritales bajo-bajo en departamento de Ayacucho (seis observaciones de interés) que se suman a otros en Loreto (dos observaciones de interés).

### **Yonhy Lescano (Acción Popular)**

Los mapas coropléticos para la votación de Lescano (arriba izquierda y abajo izquierda en el gráfico 7) 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.

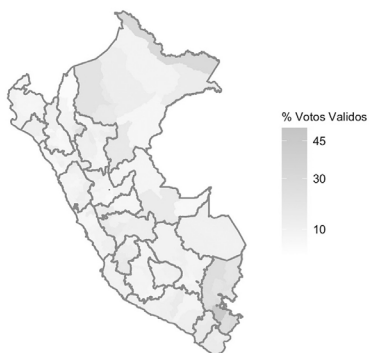
Ahora bien, el análisis de autocorrelación espacial global permite rechazar únicamente la hipótesis nula para el nivel distrital (pseudovalor  $p$  de 0,00001), pero no para el ámbito provincial (pseudovalor  $p$  de 0,02413). El estadístico a nivel distrital, el único al que deberíamos prestar atención por la significancia, es 0,38481 e indica nuevamente la presencia de correlación espacial positiva (los valores similares se agrupan entre sí).

El mapa LISA provincial (cuadrante superior derecho e inferior derecho del gráfico 7) muestra que prácticamente todo el mapa carece de unidades territoriales de interés. Los pocos núcleos cálidos se concentran en Puno y Moquegua, mientras que los dos únicos núcleos fríos se ubican en Cajamarca y Hualgayoc (departamento de Cajamarca). En la medida en que Lescano es calificado como un candidato de izquierda, los patrones geográficos parecen consistentes con su perfil, aunque también se le clasifica como conservador.

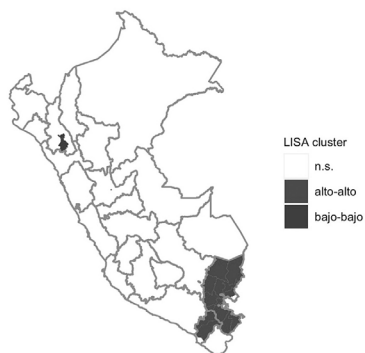
Los conglomerados distritales (abajo y a la izquierda en la figura 7) complican un poco más esta imagen. Un total de 180 núcleos cálidos son ubicados en las regiones de Loreto, Amazonas y San Martín. Mientras tanto, los núcleos fríos (109 distritos de interés) se ubican predominantemente de Lima hacia arriba del mapa en la costa norte, pero también en regiones más hacia el sur como Ayacucho y Cusco. Asimismo, vale la pena mencionar que en las mismas regiones de la zona oriente donde hay núcleos calientes también hay núcleos fríos.

**Gráfico 7. Mapas coropléticos y LISA - Acción Popular, a nivel provincial y distrital**

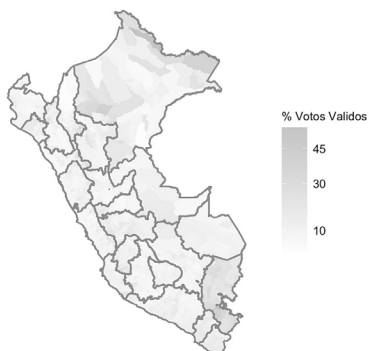
**% de Votos Válidos - Provincial**



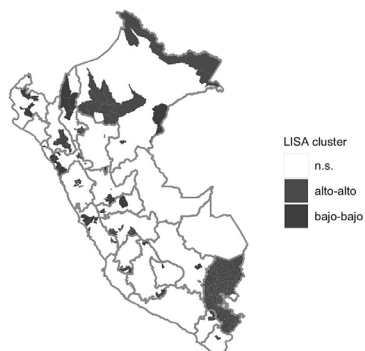
**Conglomerados LISA (Provincial)**



**% de Votos Válidos - Distrital**



**Conglomerados LISA (Distrital)**

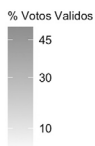


## Verónica Mendoza (Juntos por el Perú)

Finalmente, los mapas coropléticos para la candidata que obtuvo el menor porcentaje de votación dentro de nuestros casos seleccionados se ubican en el gráfico 8 (arriba y abajo a la izquierda). Estos mapas indican cierta tendencia a favor de Mendoza en las regiones de Ucayali, Lima, Ayacucho y Áncash. No obstante, parece más claro que existe una fuerte votación a su favor en Cusco.

**Gráfico 8. Mapas coropléticos y LISA - Juntos por el Perú, a nivel provincial y distrital**

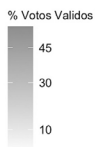
% de Votos Válidos - Provincial



Conglomerados LISA (Provincial)



% de Votos Válidos - Distrital



Conglomerados LISA (Distrital)



El análisis de autocorrelación espacial (I de Moran Global) es altamente significativo para ambos ámbitos territoriales y muestra un valor estadístico que sugiere una correlación espacial positiva en ambos casos (0,20373 y 0,45508 para los niveles provincial y distrital, respectivamente).

El mapa LISA de arriba a la derecha (gráfico 8) presenta los patrones geográficos provinciales. Prácticamente todos los núcleos cálidos se concentran efectivamente en Cusco (con excepción de Espinar), pero también se encuentran provincias de interés en Apurímac, Ayacucho y Arequipa. Asimismo, los núcleos fríos se localizan en las provincias de Cajamarca y Huánuco. Este contraste alto-alto en el sur y bajo-bajo en (más hacia) el norte corresponde de alguna manera a lo que se podría esperar de una candidata de izquierda como Mendoza.

Pero el LISA distrital (mapa en el cuadrante de abajo y a la derecha en el gráfico 8) complica un poco sacar conclusiones. Del total de 181 núcleos cálidos distritales, se observa una concentración nuevamente en Cusco, Ayacucho, Apurímac y Arequipa. Sin embargo, también se distribuyen fuera del sur en las regiones de Lima, Áncash y Piura, así como en Junín y Madre de Dios. Pero llama la atención que existan diecisiete núcleos fríos localizados en Puno; es decir, precisamente donde se encuentran sus núcleos cálidos.

#### 4. ANÁLISIS DE LA SEGUNDA VUELTA

El análisis de la segunda vuelta presenta únicamente un conjunto de cuatro mapas, a pesar de que (por definición) enfrenta a dos candidaturas. La razón detrás de esta decisión es que la variable de interés es el porcentaje de votos válidos. Por lo tanto, los gráficos de Fujimori y Castillo son un espejo del otro. En lugar de incluir medidas duplicadas, decidimos incluir las figuras que corresponden a Castillo, actualmente presidente de la República, pero tomando en cuenta que también reflejan (a la inversa) las tendencias para Fujimori.

El cálculo del I de Moran global es estadísticamente significativo para los niveles provincial y distrital; además, presentan un valor de 0,22626 y 0,51076, respectivamente. Como consecuencia, la distribución del voto no es aleatoria y existe una tendencia de los valores similares a agruparse entre sí (porcentajes altos de votación junto a porcentajes altos, y porcentajes bajos junto a porcentajes bajos).

El gráfico 9 presenta otra vez cuatro mapas (provinciales y distritales, coropléticos y LISA). En general, predominan los núcleos cálidos (42 provinciales y 435 distritales) y núcleos fríos (31 provinciales y 367 distritales) para Castillo. En cambio, para Fujimori se encuentra lo contrario: hay una mayor cantidad de núcleos fríos que núcleos cálidos. Asimismo, el mapa LISA distrital muestra un valor atípico bajo-alto para Castillo. En consecuencia, existe un patrón geográfico alto-bajo para Fujimori.

Para el ámbito provincial, el mapa LISA de arriba y a la derecha del gráfico 9 muestra la presencia de conglomerados alto-alto para Castillo en el sur del país, que se distribuyen más allá de lo conseguido en primera vuelta. En sentido contrario, también con poca sorpresa, se encuentran conglomerados bajo-bajo para Fujimori en estas provincias donde Castillo concentra votos. Tampoco llaman demasiado la atención los conglomerados bajo-bajo para Castillo en regiones de la costa norte, Lima y Callao. Sin embargo, vuelve a ser importante traer las regiones amazónicas a la discusión, porque Castillo exhibe núcleos fríos en las provincias de Loreto, San Martín y Ucayali.

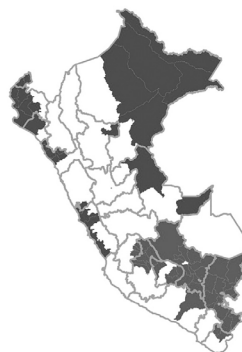
Por su parte, el mapa LISA en el cuadrante de abajo y a la izquierda del gráfico 9 presenta los patrones geográficos a nivel distrital. Se observa nuevamente que predominan los núcleos calientes en el sur y los núcleos fríos en Lima y la costa (especialmente costa norte). Asimismo, como ocurrió para la primera vuelta, hay conglomerados alto-alto dentro de Moquegua y Madre de Dios. No obstante, también se rompe un poco con algunos supuestos sobre la territorialidad del voto.

**Gráfico 9. Mapas coropléticos y LISA - Juntos por el Perú, a nivel provincial y distrital**

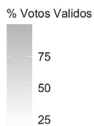
% de Votos Válidos - Provincial 2V



Conglomerados LISA (Provincial (2V))



% de Votos Válidos - Distrital 2V



Conglomerados LISA (Distrital (2V))



Primero, fuera del sur también se pueden detectar núcleos cálidos distritales para Castillo (Huánuco, Cajamarca y Áncash). Estos son, en consecuencia, núcleos fríos para Fujimori. Segundo, los conglomerados bajo-bajo también son recurrentes en oriente (Loreto, San Martín, Ucayali, Madre de Dios y Amazonas) y en regiones como Junín, Pasco y Cajamarca. Estos son núcleos cálidos para Fujimori. Tercero, resulta interesante notar que regiones como Madre de Dios, Arequipa y

Cajamarca exhiben tanto núcleos fríos como cálidos. Cuarto, sobresale que los núcleos fríos (la agrupación territorial de la debilidad electoral) sean el patrón predominante para Fujimori. Finalmente, el distrito de Ilo (Ilo, Moquegua) es una observación de interés bajo-alto para Castillo y alto-bajo para Fujimori.

## 5. CONCLUSIONES

A lo largo de este capítulo, hemos presentado diferentes hallazgos empíricos que permiten agregar matices a la idea, fuertemente arraigada en el debate público, de que existen básicamente dos partes del territorio que votan de forma dramáticamente diferente. Posiblemente, nuestras conclusiones más importantes son tres.

Primero, si lo que buscamos es una noción de los patrones geográficos del voto, no se puede sacar de la postal a las regiones amazónicas (al menos para las elecciones presidenciales de 2021). Siguiendo con el vocabulario que introdujimos en la sección metodológica, el oriente del país exhibe núcleos cálidos para la votación de Lescano y Fujimori (tanto en la primera vuelta como en la segunda). Allí también se encuentran núcleos fríos para Castillo (primera y segunda vuelta), Mendoza, López Aliaga y de Soto. Los mapas LISA correspondientes a la segunda vuelta electoral (gráfico 9) son particularmente reveladores al respecto. Por lo tanto, para tener una imagen más certera de la distribución territorial del voto, deben observarse las regiones pertenecientes al oriente.

Una segunda conclusión es que en Perú no podemos enfocarnos únicamente en patrones geográficos que se concentran en la fortaleza de las candidaturas (conglomerados alto-alto, como los llamamos previamente). En un contexto político marcado por la debilidad partidaria y la fragmentación electoral, no debería sorprender que otro hallazgo empírico resaltante sea la predominancia de los denominados conglomerados bajo-bajo en algunos casos. Las candidaturas peruanas

consiguen que se agrupe territorialmente no solo su fortaleza sino también, y a veces con más frecuencia, su debilidad<sup>9</sup>.

Por último, los patrones geográficos encontrados nos permiten cuestionar en cierto sentido las asociaciones que solemos hacer entre perfiles de candidaturas y zonas del territorio. La identificación del sur con candidaturas de izquierda o antisistema y de Lima y la costa norte con candidaturas de derecha es una heurística sumamente útil, pero presenta una imagen incompleta de la política territorial del voto. Como hemos demostrado, las partes del territorio a las que solemos hacer referencia (por ejemplo, Lima, costa norte, sur y, ahora también, oriente) pueden llegar a ser muy heterogéneas internamente. De la misma manera, nuestros hallazgos revelan patrones geográficos que son contrarios a lo que se esperaría de acuerdo con el perfil de una candidatura.

Evidentemente, este análisis también presenta limitaciones. Una de las desventajas es que nos concentramos únicamente en una elección y, por lo tanto, no podemos conocer la estabilidad en el tiempo de nuestras conclusiones. Otra limitación se refiere a las causas de los patrones geográficos (los predecibles y, sobre todo, los más contraintuitivos), porque nos hemos concentrado en mapear (descubrir y describir) las observaciones de interés<sup>10</sup>.

No obstante, futuras investigaciones podrían seguir con esta línea de investigación. Para los trabajos cuantitativos, es particularmente importante reconocer que no se deben aplicar métodos que asumen que las unidades territoriales son independientes unas de otras. Para los trabajos cualitativos, algunas de las observaciones territoriales de interés podrían ser seleccionadas para realizar estudios de caso.

En términos más generales, esperamos contribuir a preguntarnos por qué y cómo algunas unidades territoriales terminan teniendo resultados

---

<sup>9</sup> Aunque encontramos los cuatro tipos de conglomerados LISA, los bajo-alto y alto-bajo son excepcionales.

<sup>10</sup> El capítulo de José Luis Incio, por ejemplo, logra analizar patrones territoriales en elecciones distintas, aunque él identifica a ganadores electorales según votos emitidos.

electorales que son similares o diferentes a los de sus vecinas. Es posible especular que esta pregunta no se resuelva únicamente considerando causas comunes dentro de las unidades geográficas sino también relaciones entre ellas, como la propagación, el contagio, la difusión y la emulación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anselin, L. (2005). *Exploring spatial data with GeoDa*. Urbana-Champaign, IL: Universidad de Illinois.
- Anselin, L. (2010 [1998]). *Spatial Econometrics: Methods and Models*. Ámsterdam: Springer.
- Aragón, Jorge & José Luis Incio (2014). La reelección de autoridades regionales y municipales en el Perú, 2006-2014. *Argumentos*, 8(5). (99+) LA REELECCIÓN DE AUTORIDADES REGIONALES Y MUNICIPALES EN EL PERÚ, 2006-2014 | Jose Incio - Academia.edu
- Arévalo, R. & P.S. 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
- Barrenechea, R. (2014). *Becas, bases y votos: Alianza para el Progreso y la política subnacional en el Perú*. Lima: IEP.
- Benjamin D.J.; J.O. Berger; M. Johannesson; B.A. Nosek y otros (2018). Redefine statistical significance. *Nature Human Behaviour* 2(1), 6-10. doi: 10.1038/s41562-017-0189-z. PMID: 30980045.
- Córdova Aquino, B. P. & J.L., 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. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/7341>
- Cotler, J.; R. Grompone & M.I. Remy (2009). *Poder y cambio en las regiones*. Lima: IEP.
- Cueva, C.; N. Chávez; D. Encinas & M. Ramírez (2016). *Democracia y territorio en países unitarios. Una agenda de investigación pendiente*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

- Darmofal, D. (2006). Spatial Econometrics and Political Science. *Society for Political Methodology*.
- Došek, T. (2019). *La persistencia de los caudillos locales en América Latina*. Santiago: Universidad Católica de Chile.
- Encinas, D. (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
- Encinas, D. & A. Fuentes Diestra (2021). La geografía política de las elecciones presidenciales de 2021 en Perú. *Elecciones*, 20(22), 231-282. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2021.v20n22.07>
- Giraudy, A.; E. Moncada & R. Snyder (2019). Subnational Research in Comparative Politics. *Inside Countries*, 2(54). doi:10.1017/9781108678384.001
- Gramont, D. de (2010). ¿Se está quedando lima detrás? las elecciones regionales de noviembre de 2006 y el ascenso de los movimientos regionales en el Perú. *Politai*, 1(1), 56-72. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13927>
- Grekousis, G. (2020). *Spatial Analysis Methods and Practice*. Nueva York: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108614528
- Harbers, I. & M. Ingram (2015). Politics in Space: Methodological Considerations for Taking Space Seriously in Subnational Research. SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2552002> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2552002>
- Heilman, J. (2021). *Before the Shining Path: Politics in Rural Ayacucho, 1895-1980*. Stanford: Stanford University Press. [www.sup.org/books/title/?id=17970](http://www.sup.org/books/title/?id=17970)
- Heilman, J. (2009). Family Ties: The Political Genealogy of Shining Path's Comrade Norah. *Bulletin of Latin American Research*, 29, 155-169. 10.1111/j.1470-9856.2009.00321.x.
- Jaramillo, C. (2019). Cuando caen los chicos y no los grandes: La corrupción a nivel subnacional en los casos de Callao y Tumbes. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 9(39). doi:10.18800/politai.201901.001
- Magallanes, J. M. & J. L. Incio (2016). Indicadores políticos de las elecciones subnacionales peruanas: una mirada geoespacial. Colección General

- Dinamismo y Diversidad en la Ciencia Política Latinoamericana. *VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política*, 162-173. doi:10.7440/2015.85
- Melgar, S. (2017). «La red de la bestia: la construcción de redes de corrupción en los gobiernos subnacionales, el caso de César Álvarez en Áncash». Tesis para optar el grado de licenciado en Ciencia Política y Gobierno, PUCP.
- Méndez, C. (2005). *La república plebeya. Huanta y la formación del Estado peruano, 1820-1850*. Lima: IEP.
- Milanese, J. (2019). Patrones espaciales de comportamiento electoral. Análisis de la distribución geográfica de los votos de Iván Duque y Gustavo Petro. [https://www.researchgate.net/publication/332550227\\_Patrones\\_espaciales\\_de\\_comportamiento\\_electoral\\_Analisis\\_de\\_la\\_distribucion\\_geografica\\_de\\_los\\_votos\\_de\\_Ivan\\_Duque\\_y\\_Gustavo\\_Petro](https://www.researchgate.net/publication/332550227_Patrones_espaciales_de_comportamiento_electoral_Analisis_de_la_distribucion_geografica_de_los_votos_de_Ivan_Duque_y_Gustavo_Petro)
- Moran, P. A. (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, P. (2016). Clientelismo de campaña, obrismo y corrupción: baja *accountability* democrática en Perú. En Jorge Aragón Trelles, ed., *Participación, competencia y representación política. Contribuciones para el debate*. Lima: IEP y JNE.
- Muñoz, P. (2019). *Buying audiences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Neumayer, E. & T. Plümper (2016). Spatial spill-overs from terrorism on tourism: Western victims in Islamic destination countries. *Public Choice*, 169(3), 195-206.
- Panfichi, A. (2006). El comandante Ollanta Humala: ¿outsider o insider? *Coyuntura. Análisis económico y social de la actualidad*, 6. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/47222/panfichi.pdf?sequence=1>
- Remy, M. I. (2010). Elecciones regionales 2010 o el sueño de la candidatura propia. *Argumentos*, 3. <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/elecciones-regionales-2010-o-el-sueno-de-la-candidatura-propia/> ISSN 2076-7722
- Seifert, Manuel (2014). *Colapso de los partidos nacionales y auge de los partidos regionales*. Lima: PUCP.

- Snyder, R. (2001). Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 93-110. doi:10.1007/bf02687586
- Suárez-Cao, J.; M. Batlle & L. Wills-Otero (2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. *Colombia Internacional*, 90, 15-34. doi:10.7440/colombiaint90.2017.01
- Vera, S. (2010). Radiografía a la política en las regiones: tendencias a partir de la evidencia de tres procesos electorales. *Argumentos*. <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/radiografia-a-la-politica-en-las-regiones-tendencias-a-partir-de-la-evidencia-de-tres-procesos-electorales/> ISSN 2076-7722
- Tanaka, M. & Y. Guibert (2011). Entre la vaporización de los partidos y la debilidad de los movimientos regionales. En *Perú debate: el nuevo poder en las regiones*.
- Tanaka, M. & S. V. 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). doi:10.4067/s0718-090x2010000100006
- Tanaka, M.; V. Sosa & F. Puémape (2017). ¿Una elección atípica? En *Fernando Tuesta, ed., Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Vergara, A., & M.C. Augusto Meléndez (2020). Explorando el fujimorismo en el ámbito subnacional: los gobiernos regionales de Ica, Pasco y San Martín (2014-2018). *Argumentos*, 1(1), 33 - 57. <https://doi.org/10.46476/ra.vi1.12>
- Vergara, A. (2021). *Ni amnésicos ni irracionales*. Lima: Planeta.
- Zacharías, D.; D. Sulmont & G. 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, 173. doi:10.14201/rlop.22310
- Zavaleta, M. (2014). *Coaliciones de independientes: Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.



Se terminó de imprimir en  
los talleres gráficos de  
ALEPH IMPRESIONES S.R.L  
Jr. Rizzo 580 Lince  
correo: [ventas@alephimpresiones.net](mailto:ventas@alephimpresiones.net)  
Teléfono : 6345000  
Se utilizaron caracteres  
Adobe Garamond Pro en 11 puntos  
para el cuerpo del texto  
noviembre 2022 Lima - Perú

## Otras publicaciones del Fondo Editorial PUCP

*La «nueva izquierda» peruana en su década perdida  
De la ilusión a la agonía*

Luis Pásara

*El desafío del buen gobierno. Intersecciones entre  
academia, política y gestión pública*

Martín Tanaka, ed.

*Comunicación política y elecciones en el Perú.  
Avanzando en certezas*

Sandro Macassi, ed.

*El diablo está en los detalles. Referéndum y poder  
político en América Latina*

Fernando Tuesta Soldevilla y Yanina Welp, coords.

*Perú: elecciones 2016. Un país dividido y  
un resultado inesperado*

Fernando Tuesta, ed.

*Rápido, violento y muy cercano. Las movilizaciones  
de noviembre de 2020 y el futuro de la política  
digital*

Zumbayllu N° 2

Eduardo Villanueva Mansilla

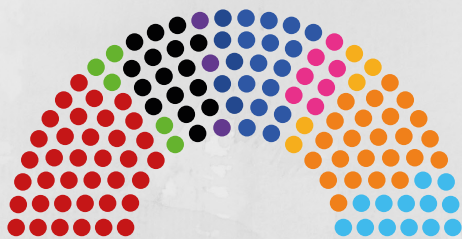
*El páramo reformista. Un ensayo pesimista sobre la  
posibilidad de reformar al Perú*

Zumbayllu N° 1

Eduardo Dargent

*La política en el Perú del siglo XX*

Henry Pease García y Gonzalo Romero Sommer



Las elecciones generales de 2021 se anunciaban como las más complejas en la historia peruana. El país no solo se encontraba inmerso en una pronunciada crisis política e institucional, también enfrentaba el desastre sanitario desatado por la pandemia de la COVID19. En ese duro contexto, los peruanos fueron a votar para renovar a sus autoridades de cara al bicentenario de la República.

Sin embargo, nada anticipó lo que ocurriría. La elevada fragmentación inicial de la primera vuelta —con dieciocho candidatos presidenciales— dio lugar, después, a un ambiente de gran polarización debido a las características de los aspirantes que siguieron en contienda: Pedro Castillo y Keiko Fujimori. Y cuando se suponía que algo de tranquilidad regresaría luego de la decisión popular, el enfrentamiento se extendió al periodo poselectoral, debido a las infundadas acusaciones de fraude provenientes de un sector que pretendía —desde la vía legal y la presión mediática— revertir resultados avalados por las instituciones electorales y por el pleno de la comunidad internacional.

Se trató de una auténtica campaña a tres vueltas. Este libro es un esfuerzo colectivo para interpretar y explicar, desde distintos enfoques y metodologías, unos comicios que, acaso como nunca, dejaron en evidencia una profunda crisis de representación y desnudaron el talante antidemocrático de varios líderes políticos.



**FONDO  
EDITORIAL  
PUCP**

ISBN 978-612-317-801-7



9 786123 178017