



## DEMOCRACIA EN ACCIÓN

Experiencias electorales en las elecciones  
subnacionales en Perú (2022-2023)







# **DEMOCRACIA EN ACCIÓN**

---

**Experiencias electorales en las elecciones  
subnacionales en Perú (2022-2023)**

**Pámela Cantuarias Ayo  
María Belén Elías Pineda  
Narda Carranza Pinedo  
Mario Ñahui Sacha**

Cantuarías Ayo, Pámela; Elías Pineda, María Belén; Carranza Pinedo, Narda y Ñahui Sacha, Mario  
Democracia en acción: experiencias electorales en las elecciones subnacionales en Perú (2022-2023)

Lima: ONPE, 1.ª edición, 2023

184 pp. – Serie Documento de trabajo n.º 52

PERÚ/EXPERIENCIAS ELECTORALES/PERSONAL ELECTORAL/ELECTORADO/ ELECCIONES

Editado por:

© Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Jr. Washington 1894 - Lima 1, Perú

Central telefónica: (511) 417-0630

Correo-e: <publicaciones@onpe.gob.pe>

URL: <www.gob.pe/onpe>

Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales

Piero Alessandro Corvetto Salinas

Dirección del proyecto editorial

Gerente de Información y Educación Electoral

Renzo Antonio Mazzei Mancesidor

Subgerente de Documentación e Investigación Electoral

Rafael Alejandro Arias Valverde

Corrección de estilo

Valeria Lozada Gallo

Diagramación y carátula

Doris Isabel García Núñez

Tracy Pamela Barrantes Berrocal

1.ª edición: Lima, agosto de 2023

Todos los derechos reservados

ISBN: 978-9972-695-96-4 (versión digital)

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2023-06810 (versión digital)

---

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de las personas autoras y no refleja necesariamente la opinión de la ONPE.



Gerencia de Información y Educación Electoral  
Subgerencia de Documentación e Investigación Electoral

Democracia en acción: experiencias electorales en las  
elecciones subnacionales en Perú (2022-2023)

Serie: Documentos de trabajo

Documento de trabajo n.º 52



# Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO 1. REVISIÓN DE LITERATURA	
1.1 Los organismos de gestión electoral, la calidad e integridad electoral y la experiencia del voto	15
1.2 Personal electoral como primera línea de atención	32
1.3 Los electores y electoras: experiencias y evaluaciones sobre las jornadas electorales	40
CAPÍTULO 2. MARCO CONTEXTUAL Y METODOLÓGICO	
2.1 Contexto de las ERM 2022 y la SER 2022	49
2.2 Metodología	59
CAPÍTULO 3. ACTORES EN LOS LOCALES DE VOTACIÓN DURANTE LA JORNADA ELECTORAL	
3.1 Personal de la ONPE en los locales de votación	71
3.2 Miembros de mesa	84
3.3 Electores y electoras	96
3.4 Balance de los perfiles	101



CAPÍTULO 4. APROXIMACIONES A LAS EXPERIENCIAS ELECTORALES DEL PERSONAL DE LA ONPE Y MIEMBROS DE MESA	
4.1 Experiencia del personal de la ONPE en el local de votación	104
4.2 Experiencia de las y los miembros de mesa	116
4.3 Balance de las experiencias	127
CAPÍTULO 5. APROXIMACIONES A LAS EXPERIENCIAS ELECTORALES DE LOS Y LAS VOTANTES	
5.1 Participación y satisfacción durante la jornada electoral	134
5.2 Confianza institucional y evaluación del desempeño de la ONPE	141
5.3 Confianza en las organizaciones políticas	144
5.4 Acceso y evaluación de los resultados electorales	145
CAPÍTULO 6. ELECCIONES MUNICIPALES COMPLEMENTARIAS 2023: UN PRIMER ACERCAMIENTO AL PERSONAL ELECTORAL	
6.1 Marco contextual de las EMC 2023	149
6.2 Resultados de la encuesta aplicada a personal de la ONPE en el marco de las EMC 2023	151
6.3 Balance final	159
CONCLUSIONES	161
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	168
ANEXOS	179
SOBRE LAS PERSONAS AUTORAS	183

## Siglas y acrónimos

CD	Coordinador/a distrital
CLV	Coordinador/a de local de votación
CM	Coordinador/a de mesa
CM-STAE	Coordinador/a de mesa STAE
CCP	Coordinador/a de centro poblado
DNI	Documento nacional de identidad
ECE 2020	Elecciones Congresales Extraordinarias 2020
EG 2011	Elecciones Generales 2011
EG 2021	Elecciones Generales 2021
EI 2020	Elecciones Internas 2020
EIE	Equipos informáticos electorales
EMC 2023	Elecciones Municipales Complementarias 2023
ERM 2018	Elecciones Regionales y Municipales 2018
ERM 2022	Elecciones Regionales y Municipales 2022
ETLV	Elige tu local de votación
FF. AA.	Fuerzas Armadas
GGE	Gerencia de Gestión Electoral
GITE	Gerencia de Informática y Tecnología Electoral
GOECOR	Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional

JEE	Jurado Electoral Especial
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
MM	Miembro de mesa
ODPE	Oficina Descentralizada de Procesos Electorales
OGE	Organismo de gestión electoral
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
PNP	Policía Nacional del Perú
Reniec	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
RLV	Responsable de local de votación
SER 2022	Segunda Elección Regional 2022
SGDIE	Subgerencia de Documentación e Investigación Electoral
SIDE	Sistema de información del día de la elección
STAE	Solución Tecnológica de Apoyo al Escrutinio

## Introducción

Entre octubre de 2022 y julio de 2023 se celebraron en Perú tres procesos estrechamente ligados: las Elecciones Regionales y Municipales 2022 (ERM 2022) del 2 de octubre, la Segunda Elección Regional 2022 (SER 2022) del 4 de diciembre y las Elecciones Municipales Complementarias 2023 (EMC 2023) del 2 de julio. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) planificó y ejecutó estos procesos de manera transparente, pacífica y segura, como lo demuestran los informes de misiones internacionales de observación electoral de la Organización de Estados Americanos (2022) y la Unión Interamericana de Organismos Electorales (2022). Esto fue posible gracias al desempeño de más de 60 000 trabajadores/as electorales, la labor de más de 252 000 miembros de mesa y la asistencia de más de 19 000 000 de votantes a nivel nacional. Como cada proceso electoral, el trabajo conjunto y articulado de estos actores permitió el desarrollo de elecciones libres y justas, garantizando el derecho al voto y el funcionamiento de la democracia en el país.

Una rama creciente de estudios destaca la influencia de las experiencias vividas durante estas jornadas en actitudes esenciales para la democracia, como la confianza y la satisfacción con las elecciones o el régimen. El papel de los organismos de gestión electoral (OGE) y del personal electoral resulta fundamental para la ejecución de procesos electorales de calidad e integridad, ya que es la base de las experiencias del electorado en los locales de votación. Sin embargo, a pesar de su importancia teórica y práctica, pocos estudios han abordado con suficiente detalle las experiencias de los actores electorales en el día de las elecciones en América Latina.

En ese sentido, el objetivo central del Documento de trabajo n.º 52 “Democracia en acción: experiencias electorales en las elecciones subnacionales en Perú (2022-2023)” es de tipo empírico-descriptivo, pues busca explorar las experiencias de los actores electorales a partir de datos recogidos en las ERM 2022 y la SER 2022. Al enfocarse exclusivamente en el caso peruano, la investigación permite profundizar en los perfiles, actividades y percepciones de los tres actores más relevantes en la jornada según la literatura especializada: trabajadores/as electorales, miembros de mesa y electorado. Además, el estudio ofrece también algunos datos preliminares sobre las y los trabajadores electorales en las EMC 2023, a fin de reconocer similitudes y diferencias en las experiencias del personal de la ONPE en los locales de votación.

La importancia del estudio puede justificarse en cuatro pilares. Por un lado, el análisis de las experiencias de tres tipos de actores electorales en los locales de votación en Perú es un esfuerzo innovador y sin precedentes en América Latina. La mayoría de los estudios existentes se enfocan en solo un actor (CLAASSEN *ET AL.* 2008; KING 2016; ONPE 2011a; JAMES 2019; MÉNDEZ DE HOYOS *ET AL.* 2021), en elecciones nacionales (MONSIVÁIS-CARRILLO 2022; GARNETT Y LEIBEL 2022) o en países del norte global (JAMES 2019; CHEN *ET AL.* 2021; GARNETT Y GROGAN 2021). En cambio, la presente investigación se basó en un diseño observacional de un solo caso (Perú). Asimismo, el recojo de información a través del diseño y aplicación de diez encuestas virtuales de opinión permitió un mejor aterrizaje de las experiencias, ya que se pudo acceder al procesamiento de un número grande de respuestas, haciendo que los índices estadísticos de correlación o asociación sean más confiables. Además, los hallazgos del estudio son un insumo importante para mejoras de política en futuros procesos electorales ejecutados por la ONPE, incorporando así las evaluaciones de cientos de ciudadanos/as a los aprendizajes institucionales del órgano electoral. Finalmente, el Documento de trabajo n.º 52 contribuye al estado actual de los estudios electorales, específicamente aquellos dedicados a los factores que intervienen en la calidad e integridad electoral en los países democráticos.

El documento se estructura en seis capítulos. En el primer capítulo se hace una revisión de literatura sobre los factores que influyen en las experiencias vividas en los locales de votación según el tipo de actor electoral. El segundo

capítulo brinda un panorama general sobre las ERM 2022 y la SER 2022. Por su parte, el tercer capítulo ofrece una caracterización de las y los actores electorales que participaron en las encuestas a partir del análisis de sus características sociodemográficas y sus experiencias electorales previas. Seguidamente, el cuarto capítulo ofrece un balance de los principales resultados sobre las experiencias electorales de las y los trabajadores/as electorales y miembros de mesa durante cada una de las jornadas electorales. El quinto apartado del documento presenta los resultados sobre la experiencia del electorado durante las jornadas electorales, identificando diferencias y similitudes entre votantes asistentes y ausentes. En el sexto y último capítulo se presentan los resultados de la encuesta aplicada al personal ONPE durante las EMC 2023, con la finalidad de comparar sus experiencias con las del personal en el 2022. Finalmente, en las conclusiones se presenta un balance de todos los resultados sobre las experiencias electorales analizadas y los hallazgos derivados de esta evaluación.

Las autoras y el autor extendemos nuestro mayor agradecimiento a todo el personal electoral, miembros de mesa y electores/as que participaron de manera desinteresada en las encuestas difundidas por la institución. Destacamos también el papel de las diferentes áreas de la ONPE, como la Gerencia de Informática y Tecnología Electoral (GITE), la Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional (GOECOR), la Gerencia de Gestión Electoral (GEE) y del equipo que conforma la Subgerencia de Documentación e Investigación Electoral (SGDIE) de la ONPE, cuyo apoyo fue indispensable en los distintos procesos de la elaboración de esta publicación. Asimismo, agradecemos también al jefe de la ONPE, Piero Corvetto, por su continuo compromiso democrático con la garantía del derecho al voto mediante elecciones libres y justas, así como con la promoción de investigaciones académicas que brindan evidencias para la mejora de los servicios de la institución.

*Las personas autoras*



## CAPÍTULO 1

# Revisión de literatura

Este capítulo tiene como objetivo presentar la literatura utilizada para el análisis de las experiencias del personal electoral y el electorado en el día de las elecciones. Para ello, se profundiza en tres grandes campos de investigación. En primer lugar, se abordan los estudios sobre el papel de los organismos de gestión electoral (OGE) en la calidad e integridad de las elecciones. Estos trabajos permiten identificar la manera en la que el diseño y el desempeño institucional de los organismos electorales pueden influir en las evaluaciones y actitudes de la ciudadanía sobre los comicios, entre ellos la satisfacción y la confianza en las elecciones. En segundo lugar, se examinan los estudios dirigidos al personal electoral en funciones el día de la votación. A partir de estos estudios, se identifican tres tipos de actores: (i) funcionarios/as electorales, (ii) trabajadores/as electorales y (iii) miembros de mesa. En tercer lugar, se expone el estado actual de los estudios dedicados a las experiencias del electorado el día de las elecciones. En esta línea, se presentan los factores que afectan sus evaluaciones y actitudes hacia la jornada, como los obstáculos para ejercer el voto o su interés en la política. De esta manera, el capítulo concluye enfatizando la importancia de estudiar los diversos factores que influyen en las experiencias de los actores electorales estudiados.

### **1.1 LOS ORGANISMOS DE GESTIÓN ELECTORAL, LA CALIDAD E INTEGRIDAD ELECTORAL Y LA EXPERIENCIA DEL VOTO**

En los últimos años, los organismos de gestión electoral en los países democráticos han adquirido un papel cada vez más relevante en los estudios sobre



la gobernanza electoral.<sup>1</sup> Estos estudios han destacado el impacto de los OGE en la calidad e integridad de los procesos electorales (HARTLYN *ET AL.* 2009; BIRCH 2011; NORRIS 2017; JAMES 2020; JAMES Y GARNETT 2023), así como en la confianza y satisfacción de la ciudadanía hacia las elecciones (ATKESON Y SAUNDERS 2007; BIRCH 2008; ROSAS 2010; HALL *ET AL.* 2009) y en la legitimidad del régimen democrático (NORRIS 2014a; CLARK 2017). ¿De qué manera los OGE moldean las experiencias electorales y, por consiguiente, las evaluaciones o actitudes anteriormente descritas? El objetivo de esta sección es responder esta pregunta en tres partes.

La primera parte se enfoca en las definiciones y tipologías utilizadas para el estudio de organismos de gestión electoral, aterrizándolas en la situación de América Latina y en el caso peruano. La segunda parte presenta la calidad e integridad electoral como enfoques que analizan el desarrollo de los procesos electorales y su impacto en la ciudadanía. Finalmente, la tercera parte profundiza en el papel que cumplen los OGE en la experiencia del voto, haciendo un recuento de los principales factores de diseño y desempeño institucional que influyen en la calidad e integridad electoral, así como también las actitudes de la ciudadanía hacia las elecciones y democracia.

### 1.1.1 OGE: CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN

Los organismos de gestión electoral son las entidades o conjunto de entidades responsables de implementar los procesos electorales e instrumentos de democracia directa en los países democráticos (CATT *ET AL.* 2014). Estos organismos lideran o conducen las principales actividades del ciclo electoral,<sup>2</sup> especialmente tres de ellas: la organización, el monitoreo y la certificación de las elecciones (CATT *ET AL.* 2014; JAMES *ET AL.* 2019). En la Tabla 1 se detallan las tareas más importantes a su cargo a través del ciclo electoral.

---

1 Se entiende por gobernanza electoral la interacción de reglas constitucionales, legales e institucionales con prácticas organizativas, administrativas o gerenciales que determinan la implementación de los procesos electorales (HARTLYN *ET AL.* 2009), abarcando todo el ciclo electoral (JAMES 2020). Este tipo de gobernanza engloba la administración electoral y el conjunto de instituciones que elaboran las reglas y políticas electorales. Por otro lado, la gestión electoral se refiere al proceso de conducción e implementación de estas normas (CATT *ET AL.* 2014; JAMES 2020).

2 Se denomina ciclo electoral a la serie de periodos o etapas involucradas en la preparación, implementación y evaluación de una elección o un mecanismo de democracia directa (CATT *ET AL.* 2014). Para esta investigación se consideran tres etapas: preelectoral, electoral y poselectoral, siguiendo el diseño sugerido por la Red de conocimientos electorales ACE (2021).

TABLA 1

Actividades electorales de los OGE en el ciclo electoral

Periodo del ciclo electoral / actividades electorales	Periodo preelectoral	Periodo electoral	Periodo poselectoral
Organizar el proceso electoral	Revisión del marco legal del sistema electoral y los procesos electorales	Publicación del calendario electoral  Capacitación de trabajadores electorales	Elaboración de memorias institucionales  Evaluaciones y auditorías sobre la conducción del proceso electoral y sus partes
	Diseño del calendario electoral	Acondicionamiento de locales y cabinas de votación	Iniciativa de reformas en la legislación, regulación y administración electoral
	Planeamiento de la logística requerida para los comicios.	Supervisión del correcto desarrollo de las votaciones y el escrutinio	
	Reclutamiento de trabajadores electorales.		
Monitorear la conducta de los actores electorales	Registro de votantes	Educación e información electoral a diferentes actores electorales	
	Registro de organizaciones políticas y candidaturas	Supervisión de campañas electorales y de cumplimiento de regulaciones existentes.	-
	Acreditación de observadores electorales	Imposición de multas por infracciones al marco legal electoral	
Certificar los resultados electorales	-	Conteo, tabulación y publicación de resultados oficiales	-
		Atención de quejas y apelaciones	

Fuente: Elaboración propia con base en la Red de conocimientos electorales ACE (2021), James *et al.* (2019) y Catt *et al.* (2014)

Los estudios sobre la gestión y gobernanza electoral se han centrado en el diseño institucional de los OGE, evidenciando la variación de estos organismos entre países según su autonomía o independencia ante las autoridades gubernamentales (LÓPEZ-PINTOR 2000; CATT *ET AL.* 2014; NORRIS 2017; JAMES *ET AL.* 2019, KERR Y LÜHRMANN 2017) y los partidos políticos (HARTLYN *ET AL.* 2009). La clasificación del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) está basada en tres modelos —gubernamental, independiente y mixto— y es la más utilizada en la literatura especializada (CATT *ET AL.* 2014). Por un lado, se considera que la gestión electoral sigue un “modelo gubernamental” cuando los OGE forman parte del Poder Ejecutivo (nacional o subnacional) y rinden cuentas ante ministros/as, parlamentarios/as y autoridades locales (CATT *ET AL.* 2014; NORRIS 2017; JAMES *ET AL.* 2019). Este es el caso de países como Dinamarca, Suiza y Reino Unido, donde las elecciones son implementadas por ministerios o gobiernos a nivel federal, regional o municipal (CATT *ET AL.* 2014; JAMES Y GARNETT 2023).

Por otro lado, la gestión electoral sigue un “modelo independiente” (CATT *ET AL.* 2014; HARTLYN *ET AL.* 2009) o “modelo de agencia” (NORRIS 2017) cuando los OGE son autónomos del Poder Ejecutivo nacional o subnacional. En este tipo de modelo, los OGE administran su propio presupuesto y sus miembros no están vinculados/as a los partidos políticos o el gobierno de turno. En las últimas décadas, el surgimiento de OGE autónomos derivó en una mayor especialización de sus burocracias, separando funcionalmente sus entidades y elevando progresivamente la calidad de los servicios entregados (LÓPEZ-PINTOR 2000; NORRIS 2017). En América Latina, especialmente tras los procesos de transición a la democracia en la segunda mitad del siglo XX, un número importante de países optó por la creación de OGE independientes y la división de sus entidades, para garantizar así la especialización e imparcialidad de sus instituciones y estimular la confianza de la ciudadanía hacia el proceso electoral (ROMERO BALLIVIÁN 2020) (Ver Tabla 2). Perú es uno de los países que siguió esta tradición.

TABLA 2

Tipos de OGE en países de América Latina según la clasificación de IDEA Internacional<sup>3</sup>

País	Tipo de OGE	Nombre de los OGE
Argentina	Mixto	Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior y Cámara Nacional Electoral
Bolivia	Independiente	Organismo Electoral Plurinacional
Brasil	Independiente	Tribunal Superior Electoral
Chile	Independiente	Servicio Electoral
Colombia	Independiente	Consejo Nacional Electoral Registraduría Nacional del Estado Civil
Ecuador	Independiente	Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral
México	Independiente	Instituto Nacional Electoral
Paraguay	Independiente	Tribunal Supremo de Justicia Electoral
Perú	Independiente	Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales y Registro Nacional de Identidad y Estado Civil
Uruguay	Independiente	Corte Electoral

Fuente: Elaboración propia con base en Catt *et al.* 2014 (372-395) y Romero Ballivián (2020)

Finalmente, la gestión electoral sigue un “modelo mixto” cuando los OGE dentro de un país siguen diferentes modelos de gestión (gubernamental o independiente) que complementan sus atributos (JAMES *ET AL.* 2019). Por lo general, en este tipo de modelos el diseño del monitoreo y supervisión de las elecciones son asignadas a los OGE independientes, mientras que la implementación de las elecciones es tarea de los OGE gubernamentales (especialmente en países donde los gobiernos subnacionales están a cargo de la administración electoral) (CATT *ET AL.* 2014). Este es el caso, por ejemplo, de Argentina, Francia, Japón y España (CATT *ET AL.* 2014). Cabe destacar que los OGE también pueden diseñarse bajo lógicas mixtas en relación con los partidos políticos. Se considera que estos organismos son “independientes/mixtos partidarizados”

3 CATT *ET AL.* (2014) ofrecen una selección limitada de OGE por país. Para los objetivos del presente estudio, se contemplaron todos los OGE del sistema electoral en Perú.

cuando algunos de sus miembros son nombrados en base a su afinidad partidaria y otros en base a su mérito profesional (como en el caso de Uruguay) (HARTLYN *ET AL.* 2009).

Si bien la literatura académica ha puesto especial atención a la autonomía de los organismos de gestión electoral frente a las autoridades estatales y los partidos políticos como principal diferenciador, también se distinguen por otros elementos institucionales. Uno de estos es la permanencia de los OGE en el tiempo. Los países pueden contemplar OGE que solo se activan en elecciones (temporales) o, por el contrario, organismos que se mantienen activos en elecciones y entre elecciones (permanentes) (HARTLYN *ET AL.* 2009). Otra característica institucional que varía entre países es la centralización territorial de las funciones electorales. Algunos países delegan la gestión de las elecciones a una sola OGE de carácter nacional, mientras que otros delegan esta responsabilidad a múltiples OGE ubicados en los diferentes niveles de gobierno (JAMES *ET AL.* 2019).

En Perú, la Constitución Política de 1993 y la Ley Orgánica de Elecciones de 1997 señalan que el sistema electoral está conformado por tres organismos: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la ONPE y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) (ONPE 2022a). Estos tres OGE participan y colaboran en la planificación, organización y ejecución de las elecciones y consultas populares a través de diferentes funciones y especializaciones en materia electoral (Ver Tabla 3). Tanto el JNE como la ONPE y el Reniec son OGE que cuentan con personería jurídica de derecho público y gozan de autonomía constitucional administrativa, económica y financiera (ONPE 2022a). Aquí cabe destacar que, en un estudio sobre la independencia de los OGE ante los partidos políticos en América Latina, el sistema electoral peruano obtuvo la puntuación más alta en autonomía (HARTLYN *ET AL.* 2009). Asimismo, el JNE y la ONPE están conformados tanto por órganos permanentes como temporales. En ambas organizaciones, los órganos permanentes corresponden a la alta dirección e instancias de control, asesoramiento y educación electoral, mientras que los órganos temporales son instancias u oficinas descentralizadas activadas específicamente para las elecciones. Estos órganos temporales se denominan Jurados Electorales Especiales (JEE) en el JNE y Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE) en la ONPE.

TABLA 3

### Funciones de los organismos del sistema electoral en Perú

Organismo de Gestión Electoral	Principales funciones
Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Administrar justicia en materia electoral</li><li>• Fiscalizar la legalidad de los procesos electorales</li><li>• Autorizar el padrón electoral</li><li>• Mantener y custodiar el registro de las organizaciones políticas</li><li>• Inscribir a las organizaciones políticas y sus candidaturas</li><li>• Proclamar las candidaturas electas</li><li>• Resolver apelaciones, revisiones y quejas de la elección</li><li>• Denunciar a las personas, autoridades, funcionarios/as o servidores/as públicos que cometan infracciones penales</li><li>• Desarrollar programas de educación electoral que permitan crear conciencia cívica en la ciudadanía</li></ul>
Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Organizar todos los procesos electorales y consultas populares</li><li>• Garantizar a los/as ciudadanos/as el derecho al ejercicio del sufragio</li><li>• Diseñar, preparar y distribuir los materiales electorales utilizados en elecciones</li><li>• Planificar, preparar y ejecutar todas las acciones necesarias para el desarrollo de los procesos a su cargo</li><li>• Obtener los resultados de los procesos y remitirlos al JNE</li><li>• Diseñar y ejecutar un programa de capacitación operativa dirigida a los/as miembros de mesa y ciudadanía en general, durante la ejecución de los procesos electorales</li></ul>
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Registrar los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y demás actos que modifiquen el estado civil de las personas</li><li>• Inscribir y mantener el Registro de Identificación de las personas</li><li>• Preparar y mantener actualizado el padrón electoral</li><li>• Emitir el documento único que acredita la identidad de las personas</li></ul>
Todos (JNE, ONPE y Reniec)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mantener las relaciones de coordinación entre organismos del sistema electoral</li></ul>

Fuente: Elaboración propia con base en ONPE 2022a

La ONPE, al ser la autoridad máxima de la organización y ejecución de los procesos electorales en Perú, es la OGE que intermedia la mayoría de las actividades ejecutadas en el ciclo electoral, interactuando con diferentes actores y siendo parte de sus experiencias electorales (especialmente el día de la votación). Como se mencionó anteriormente, una rama creciente de estudios evidencia que el diseño y el desempeño de los OGE impactan en la calidad e integridad de las elecciones, afectando así la satisfacción y confianza de la ciudadanía hacia los procesos electorales (KERR 2014). En la siguiente sección se ahondará en los factores que determinan estas relaciones.

### 1.1.2 MÁS QUE LIBRES Y JUSTAS: LA CALIDAD E INTEGRIDAD DE LAS ELECCIONES

Los procesos electorales, tanto elecciones como consultas populares, son momentos clave en los países democráticos. Estos procesos brindan a la ciudadanía la oportunidad de participar políticamente y permiten que las autoridades electas rindan cuentas sobre su desempeño (CLAASSEN *ET AL.* 2008; NORRIS 2023). Las elecciones, por tanto, promueven principios constitutivos de la democracia, como la igualdad política (a través de los mismos derechos para elegir y ser elegidos/as) y la pluralidad política (mediante la competencia electoral y representación) (DAHL 1971). Asimismo, la elección popular de autoridades es uno de los mecanismos por el cual los Estados pueden minimizar la insatisfacción de la ciudadanía hacia sus gobiernos y representantes, siendo una alternativa pacífica de resolución de conflictos antes de recurrir a la violencia por el poder político (PRZEWORSKI 2019).

La teoría democrática ha sido enfática en señalar que las elecciones deben cumplir requisitos mínimos para garantizar resultados favorables. Categorías como “libres”, “justas”, “competitivas” o “limpias” han sido consideradas como principios rectores de las elecciones en los estudios clásicos (DAHL 1971; KARL Y SCHMITTER 1993; O’DONNELL 2010) y en el derecho internacional, como la Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas en 1994 (GOODWIN-GILL 2007). Sin embargo, en las últimas décadas, nuevos enfoques como los de calidad electoral (HARTLYN *ET AL.* 2009; NORRIS *ET AL.* 2013) o integridad electoral (BIRCH 2011; NORRIS 2014a; NORRIS Y NAI 2017; JAMES *ET AL.* 2019) han agregado nuevos elementos al análisis.

El enfoque de calidad electoral o integridad electoral pone atención a las normas, procedimientos y prácticas que permiten (o dificultan) la correcta organización y ejecución de los procesos electorales a través de todas sus etapas (preelectoral, electoral y poselectoral), sin limitar la observación al día de la votación (FREIDENBERG 2017; NORRIS 2023). Por un lado, el índice de integridad electoral evalúa el grado en que los países respetan los convenios internacionales al momento de implementar sus procesos electorales (NORRIS 2014a). Por otro lado, el enfoque de calidad electoral, en sintonía con lo anterior, establece que una elección es “aceptable” o “inaceptable” según el grado de justicia y solidez técnica con que se implementan las elecciones (HARTLYN *ET AL.* 2009).

Ambos enfoques estudian una amplia cantidad de actores, como los OGE y sus trabajadores/as electorales (JAMES *ET AL.* 2019; MÉNDEZ DE HOYOS *ET AL.* 2021), los partidos políticos (HARTLYN *ET AL.* 2009; ROSAS 2010) y la ciudadanía (MALDONADO Y SELIGSON 2017). Asimismo, hacen un llamado a evaluar la calidad de los procesos electorales en democracias establecidas y no establecidas (MARTÍNEZ I COMA *ET AL.* 2015), cuestionando la idea de que las “malas prácticas electorales” solo provienen de países con recientes transiciones a la democracia, como en América Latina (BIRCH 2011). Finalmente, ambos enfoques establecen metodologías de investigación innovadoras en el campo de los estudios electorales, como la composición de índices que permiten el análisis o la comparación transnacional, o la utilización de instrumentos de opinión pública (encuestas) que recogen las percepciones de diferentes actores estatales y políticos (y no solo las de expertos/as u observadores/as electorales). En la siguiente sección, se presentarán algunos de los principales hallazgos de esta literatura en relación con los OGE.

### **1.1.3 MOLDEANDO LA EXPERIENCIA DEL VOTO: EL PAPEL DE LOS OGE EN LA CALIDAD E INTEGRIDAD ELECTORAL, LA CONFIANZA Y LA SATISFACCIÓN CON LAS ELECCIONES**

Diversos estudios han demostrado que ciertas actitudes favorables hacia la democracia —como la satisfacción o confianza de la ciudadanía en las elecciones y la legitimidad del régimen— están intrínsecamente asociadas a la calidad de los comicios o la integridad electoral (BIRCH 2011; CATT *ET AL.* 2014; JAMES *ET AL.* 2019). El análisis de las experiencias de las y los diferentes



actores electorales (especialmente el personal electoral y el electorado) se ha vuelto fundamental para identificar normas, procesos y prácticas que alienan o desalientan el desarrollo eficiente y democrático de los comicios. Para ello, la literatura especializada ha puesto especial énfasis en los OGE, preguntándose por el grado en que los distintos factores institucionales afectan las experiencias en el sufragio y las posteriores evaluaciones respecto a su calidad, integridad y legitimidad. A continuación, se abordarán los factores de diseño y desempeño más relevantes para el presente estudio (Ver Tabla 4).

TABLA 4

Factores de diseño y desempeño de los OGE que afectan la experiencia del voto

Dimensiones de análisis	Diseño de los OGE	Desempeño de los OGE
Factores que afectan la experiencia del voto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Independencia (<i>de jure</i>)</li> <li>• Centralización territorial</li> <li>• Financiamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imparcialidad (<i>de facto</i>)</li> <li>• Profesionalismo y capacitación del personal electoral</li> <li>• Eficiencia en la atención en las mesas y locales de votación</li> <li>• Acceso al voto de grupos en situación de vulnerabilidad</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

#### a) Factores de diseño institucional

Los factores asociados al diseño institucional de los OGE influyen de manera significativa en la calidad electoral (HARTLYN *ET AL.* 2009), la integridad electoral (NORRIS 2014b; FRANK Y MARTÍNEZ I COMA 2017; JAMES 2020) y la confianza hacia las elecciones (BIRCH 2008; ROSAS 2010). La literatura ha puesto especial atención a tres variables de diseño: la independencia o autonomía *de facto*, la centralización territorial y los recursos financieros de los OGE (JAMES *ET AL.* 2019).

- Independencia (*de jure*)

La independencia o autonomía institucional de los OGE tiende a favorecer el desarrollo de elecciones democráticas. El estudio elaborado por Hartlyn *et al.* (2009)

evidenció que, en 19 países de América Latina, las elecciones realizadas por OGE independientes (cuyas entidades no están sujetas al Poder Ejecutivo y su composición está libre de influencia partidaria) fueron de mayor calidad que aquellas realizadas por OGE partidarizados, transmitiendo mayores grados de imparcialidad en las reglas del juego. En la misma línea, Rosas (2010) demostró que las élites políticas en 18 países de la región confiaron más en las elecciones que fueron ejecutadas por OGE autónomos, es decir, con funcionarios/as seleccionados/as a través de procesos aislados de la política partidaria.

Asimismo, Frank y Martínez i Coma (2017) muestran que los OGE autónomos, caracterizados por el reclutamiento de funcionarios/as imparciales, tuvieron un efecto significativo y positivo sobre la percepción de integridad electoral en elecciones celebradas en 109 países entre 2013 y 2014. Según los autores, este factor tuvo más peso y relevancia que factores estructurales (como el producto bruto interno o el tamaño de la población) e individuales (como el género, la edad y la ideología de los/as ciudadanos/as) (FRANK Y MARTÍNEZ I COMA 2017).

- Centralización territorial

La centralización territorial de los OGE es otra variable del diseño institucional que impacta sobre la integridad de las elecciones. Según James (2020), centralizar la gestión electoral en un solo OGE nacional puede ofrecer al electorado una experiencia de votación compartida, aumentando la probabilidad de que perciban el acceso al voto más equitativo y eficiente. Esto se asocia al hecho de que la ciudadanía percibe que los OGE centralizados previenen mejor los errores en el servicio electoral, pues brindan las mismas instrucciones a través del territorio, reduciendo así la ambigüedad de su aplicación (JAMES 2020). Sin embargo, el diseño descentralizado de los OGE también puede afectar positivamente la integridad electoral, ya que el servicio de estas entidades puede adaptarse con mayor facilidad a las demandas y particularidades de los contextos donde se ejecutan elecciones (JAMES 2020). De esta manera, los efectos de la centralización territorial de los OGE en la integridad de las elecciones todavía es un debate abierto en la literatura.

- Recursos financieros disponibles

Otra variable analizada son los recursos financieros de los que disponen los OGE para ejecutar los procesos electorales. En un estudio sobre la gestión de las elecciones en Reino Unido entre 2014 y 2016, Clark (2019) demostró que el suministro de altos presupuestos fue un predictor importante para la integridad electoral. Estos hallazgos confirman estudios previos realizados por Clark (2017) sobre las elecciones británicas en 2010, en los que también se evidenció la relación positiva entre los recursos invertidos en la administración de las elecciones y la integridad de los procesos al garantizar la presencia de personal y su correcta capacitación. En la misma línea, James y Garnett (2023) plantean que los recursos económicos manejados por los OGE moldean la calidad de la administración electoral, especialmente en aquellos rubros dedicados a la contratación de personal calificado y materiales electorales.

#### 1.1.4 FACTORES DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

El desempeño de los OGE también es relevante al momento de explicar la integridad electoral (KERR 2014; MÉNDEZ DE HOYOS *ET AL.* 2021) y las actitudes como la satisfacción y confianza de la ciudadanía hacia las elecciones (ATKESON Y SAUNDERS 2007; HALL *ET AL.* 2009; BURDEN Y MILYO 2015; CLAASSEN *ET AL.* 2008; CHEN *ET AL.* 2021). Factores de desempeño como la imparcialidad en la aplicación de las normas electorales, el profesionalismo de los/as trabajadores/as electorales y la eficiencia en la atención del voto en los locales y mesas de votación son los más abordados por la literatura especializada.

##### a) Imparcialidad (*de facto*)

Aunque una de las primeras aproximaciones al desempeño imparcial de los OGE fue la independencia legal de sus entidades, existen estudios que sugieren que esta relación no es automáticamente positiva y significativa (BIRCH 2008). Por ello, una rama de investigaciones se dedica a analizar la imparcialidad de los OGE a través de su “autonomía *de facto*”, es decir, la capacidad de elaborar e implementar decisiones políticas sin el control del gobierno u otros actores políticos relevantes en elecciones (KERR Y LÜRHRMANN 2017). Desde esta perspectiva, diferentes estudios han demostrado que la aplicación imparcial

de las leyes y los reglamentos electorales afectan la integridad de las elecciones. Tras analizar 62 elecciones en dos estados de México, Méndez de Hoyos *et al.* (2021) evidenciaron que cuando los OGE y sus funcionarios/as aplicaron la normativa electoral con menores grados de prejuicio o favoritismo político, los comicios tuvieron mayores niveles de integridad electoral. En la misma línea, en un estudio de elecciones en 47 países, Kerr y Lührmann (2017) identificaron una correlación positiva y significativa entre la presencia de OGE con autonomía *de facto* y la confianza de la ciudadanía hacia las elecciones.

El desempeño imparcial de los OGE también puede condicionar las actitudes de las ciudadanas y los ciudadanos hacia la democracia. A través del análisis de elecciones en 42 países, Norris (2019) muestra que la imparcialidad de los OGE en el conteo de votos fue uno de los predictores más significativos de la satisfacción ciudadana con este tipo de régimen. Asimismo, en América Latina, la ciudadanía que evalúa positivamente el conteo de los votos y considera que las personas ricas tienen menor influencia en las elecciones, tienden a expresar más confianza general a los procesos electorales y, por consiguiente, al régimen democrático (CARRIÓN *ET AL.* 2022).

Otros trabajos también han puesto atención sobre la presencia de prácticas irregulares en los comicios. En un estudio realizado por Lundstedt y Edgell (2022), que abarcó elecciones en más de 160 países, se encontró que aquellos lugares donde los OGE mostraron altos niveles de capacidad (organizaron elecciones exitosas y las supervisaron de acuerdo a la ley), se redujo considerablemente la demanda y la oferta de la compra de votos (o clientelismo electoral), beneficiando así la integridad del proceso. Finalmente, en contextos de alta conflictividad política, las amenazas a la imparcialidad y transparencia de los procesos electorales pueden desafiar la legitimidad de los resultados o incentivar el uso de la violencia (CLARK 2017; NORRIS 2014a).

#### b) Profesionalismo o capacitación del personal electoral

El desempeño de los OGE depende en gran medida del profesionalismo y capacitación del personal electoral, especialmente de los/as trabajadores/as electorales (JAMES 2019). Este profesionalismo se refiere al grado en que el personal posee conocimientos y capacidades para ejecutar correctamente

las principales tareas relacionadas al proceso electoral en todas sus etapas (MÉNDEZ DE HOYOS *ET AL.* 2021), así como también a su nivel de experiencia, capacitación y orientación hacia el servicio público electoral (JAMES Y GARNETT 2023). El desempeño de las y los trabajadores electorales el día de la elección tiene un papel relevante en las experiencias de las personas votantes y en su confianza en las elecciones, como se verá a continuación.

Estudios muestran que, mientras mayor sea la calidad del servicio y trato entregado por el personal electoral, mayor es la confianza de la ciudadanía hacia los procesos electorales, pues perciben que sus votos serán correctamente contados por los OGE (ATKESON Y SAUNDERS 2007; CLAASSEN *ET AL.* 2008; HALL *ET AL.* 2009; BURDEN Y MILYO 2015). En un estudio elaborado sobre las elecciones en Estados Unidos, King (2016) demuestra que aquellos/as votantes que calificaron como “excelente” el desempeño del personal electoral el día de la votación tuvieron 53 % más probabilidades de expresar mucha confianza hacia los resultados.

En Perú, en una encuesta aplicada a electores y electoras en las Elecciones Generales 2011 (EG 2011), la ONPE evidenció una relación positiva y significativa entre la atención del personal de la institución y la satisfacción con la organización del proceso electoral (ONPE 2011b). En la misma línea, Méndez de Hoyos *et al.* (2021) identificaron que el profesionalismo del personal electoral (medido a través de su calificación en el examen de ingreso a la institución) se asoció positivamente con las percepciones de integridad electoral de los comicios subnacionales en México. Asimismo, como se mencionó en líneas anteriores, estudios evidenciaron que mayores inversiones en la capacitación a los/as trabajadores/as electorales aumentan la probabilidad de obtener altos grados de integridad electoral (CLARK 2017; JAMES Y GARNETT 2023).

Otra rama de investigaciones ha puesto atención sobre los factores que favorecen o limitan el desempeño de las trabajadoras y trabajadores electorales. Por un lado, el tipo de capacitación recibida por el personal electoral puede condicionar la calidad y efectividad de su servicio. En un análisis aplicado en Estados Unidos, Claassen *et al.* (2008) señalan que el personal electoral que calificó mejor la capacitación recibida luego fue mejor evaluado por la ciudadanía. El estudio de Clark y James (2017) sobre las percepciones de las y los

trabajadores electorales en Reino Unido permite ahondar en las características que distinguen a “buenas” o “excelentes” capacitaciones. Según el personal consultado, las capacitaciones presenciales (charlas o presentaciones a cargo de funcionarios electorales con experiencia) fueron mejor valoradas que las capacitaciones no presenciales (realizadas por video o llamada telefónica), haciendo que sientan mayor confianza en sus habilidades (CLARK Y JAMES 2017).

c) Eficiencia en la atención en las mesas y locales de votación

Una línea de investigación creciente aborda los efectos de la atención en los locales y mesas de votación en la experiencia del electorado y sus actitudes hacia la democracia. Las filas de espera o las irregularidades registradas (como actos de intimidación o violencia) en estas instancias se han utilizado como variables para analizar si el servicio de los OGE cumple con las demandas y expectativas de las electoras y los electores.

Por un lado, el flujo de las filas puede afectar significativamente la participación electoral y la confianza en las elecciones. En un estudio sobre la eficiencia del servicio en los locales de votación en California (Estados Unidos), Spencer y Markovits (2010) encontraron que, a mayor longitud de las filas para el acceso a las mesas de votación, mayor es la probabilidad de que los/as electores/as asistentes desistan de votar, afectando así su participación política. En la misma línea, Harris (2021) muestra que aquellos locales en Kenia que contaron con dos cabinas de votación (por lo tanto, dos filas que permiten atender un mayor flujo de personas) tuvieron 2.4 % mayor asistencia de votantes que aquellos locales que contaron con solo una cabina. Por su parte, King (2020) evidencia que el electorado que formó filas y esperó más de 30 minutos en elecciones en Estados Unidos tuvo mayores probabilidades de reducir su confianza hacia el conteo de los votos en las jurisdicciones locales.

Las condiciones físicas de los locales de votación también afectan la experiencia de las y los votantes. Por un lado, Chen *et al.* (2021) señalan que ciertas características como el tamaño, la antigüedad y los implementos de los centros de votación pueden impactar en la calidad del servicio brindado por los/as trabajadores/as electorales (CHEN ET AL. 2021). Según el estudio, lugares como las escuelas primarias (cuyas instalaciones se adecúan a las necesidades de

niños y niñas de 5 a 10 años), iglesias o bibliotecas pequeñas limitan la calidad de las elecciones, lo que puede resultar en filas más largas o en mayores tasas de ausentismo electoral (CHEN *ET AL.* 2021). Asimismo, King (2016) afirma que aquellas personas votantes que expresan experiencias positivas tanto con el local de votación como con las y los trabajadores/as y sus implementos (como máquinas de votación) suelen mostrar más confianza en los resultados electorales. En Perú, la ONPE (2011b) identificó una relación positiva y significativa entre la idoneidad de los locales de votación y la satisfacción con la organización del proceso electoral de la ciudadanía en las EG 2011.

Por otro lado, la presencia de irregularidades relacionadas a la intimidación o la violencia en los locales y mesas de votación disminuye la confianza de las ciudadanas y los ciudadanos en la calidad de las elecciones (KERR 2014). Asimismo, Claassen *et al.* (2008) identificaron que irregularidades como la afectación de la privacidad al momento del voto o fallas al momento de registrar a los/as votantes impactaron negativamente en la evaluación del electorado sobre el personal electoral.

Finalmente, nuevos estudios han abordado la capacidad de atención de los OGE a través de los servicios tecnológicos ofrecidos en las elecciones. En un estudio sobre el contenido de las páginas web implementadas por los OGE en 99 países del mundo, Garnett (2019) concluye que la presencia de elementos como la información sobre el registro e identificación de votantes, la relación de distritos electorales, las indicaciones para los/as electores extranjeros/as o con discapacidad, la publicación de los resultados y los canales de consulta virtual abiertos hacia la ciudadanía aumentan la capacidad de atención de los OGE y, con ello, la integridad de las elecciones.

#### d) Acceso al voto de grupos en situación de vulnerabilidad

En los últimos años, organizaciones de la sociedad civil, académicos/as y organismos de derecho internacional han llamado la atención sobre los retos para la participación electoral de grupos en situación de vulnerabilidad<sup>4</sup>

---

4 Se entiende por “grupo en situación de vulnerabilidad” como “el colectivo de personas que, por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, identidad cultural, religión, edad, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, condición migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno, discapacidad, característica genética, condiciones bio-psicosociales o cualquiera otra, han sido históricamente discriminadas, y el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos han sido negados o violados” (MUÑOZ-POGOSIAN 2021, 34).

(MUÑOZ-POGOSSIAN 2021; ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS 2022). Esto ha puesto especial énfasis sobre los OGE y su capacidad para implementar elecciones accesibles. La literatura especializada ha abordado especialmente la situación de tres grupos: las minorías étnicas (GARNETT Y GROGAN 2021; BLAIS 2020), las personas con discapacidad (SCHUR *ET AL.* 2015) y las personas trans o de género no binario (MUÑOZ-POGOSSIAN 2020; LÓPEZ SÁNCHEZ Y GARZA LÓPEZ 2022; CARRANZA PINEDO *ET AL.* 2022; ELÍAS PINEDA *ET AL.* 2023).

Los estudios ahondan principalmente en las dificultades para (i) acceder a los locales y mesas de votación y (ii) ejercer el voto libre de discriminación. Garnett y Grogan (2021) demuestran que en Canadá, mientras mayor es la población indígena en el territorio, mayor es la distancia que las y los electores deben transitar hacia sus locales de votación, aumentando las probabilidades de que desistan de su participación en las elecciones. De la misma manera, en un análisis de encuestas a votantes en Estados Unidos, Schur *et al.* (2017) evidencian que la poca accesibilidad de los locales de votación contribuye con la brecha de participación política de las personas con discapacidad. Asimismo, demuestran que las dificultades percibidas para sufragar en los locales de votación contribuyen a las bajas percepciones sobre su influencia en la política (SCHUR *ET AL.* 2017). Asimismo, tanto Muñoz-Poggossian (2020) como López Sanchez y Garza López (2022) identifican que la falta de reconocimiento de la identidad de género de las personas trans en la documentación oficial y los registros electorales es una de las barreras que restringen su derecho al voto. Al estudiar la situación de las personas trans y de género no binario en las elecciones subnacionales en Perú, Elías Pineda *et al.* (2023) identifican la presencia de prácticas transfóbicas y malos tratos antes, durante y después de la jornada electoral, desincentivando su participación política.

Recientemente, países de América Latina han diseñado e implementado políticas para garantizar el acceso al voto de estos grupos, señalando capacitaciones y procedimientos específicos que deben seguir las y los actores electorales en los locales y mesas de votación. En Perú, la ONPE cuenta con el “Protocolo para la atención a las personas con discapacidad y la atención preferente”<sup>5</sup>

---

5 “Protocolo para la atención a las personas con discapacidad y la atención preferente”. Resolución Jefatural n.º 004854-2022-JN/ONPE. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales, 1 de diciembre de 2022. <https://bit.ly/44lKgfK>



(aplicado desde 2006) y el “Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans y no-binarias en la jornada electoral”<sup>6</sup> (aplicado desde 2021).

## 1.2 PERSONAL ELECTORAL COMO PRIMERA LÍNEA DE ATENCIÓN

La administración y la organización de las elecciones dependen en gran medida del diseño de las leyes electorales, pero también requieren de un “elemento humano” (SUTTMANN-LEA 2020) para su implementación. En cada proceso electoral, los OGE capacitan y despliegan un amplio número de personal a través del territorio. Estos actúan como “la cara” (JAMES 2019) o la “primera línea” (KING 2016; CHEN *ET AL.* 2021) de las elecciones, intermediando la relación entre los OGE y el electorado. Como se mencionó en la sección anterior, el personal electoral cumple un papel importante en la calidad e integridad de las elecciones e influye en la experiencia de las y los votantes, así como en su confianza hacia la jornada electoral (CLAASSEN *ET AL.* 2008; HALL *ET AL.* 2009; BURDEN Y MILYO 2015; KING 2016; JAMES Y GARNETT 2023). Por lo tanto, en esta sección se presentarán las definiciones y características principales del personal electoral (funcionarios/as y trabajadores/as electorales), se buscará comprender el papel de las y los miembros de mesa a la luz de la teoría y se resaltarán la importancia de recabar sus percepciones (motivaciones y experiencias) para la mejora de los procesos electorales.

### 1.2.1 FUNCIONARIOS/AS Y TRABAJADORES/AS ELECTORALES: DEFINICIONES Y CARACTERÍSTICAS

Los estudios sobre el personal electoral son aún limitados e incipientes en la academia (HALL *ET AL.* 2009). Sin embargo, en los últimos años han surgido diferentes esfuerzos por definir su naturaleza y proponer una clasificación que facilite la comparación entre países. James y Garnett (2023) denominan “personal electoral” a la fuerza de trabajo que cumple con tareas designadas por los OGE durante los periodos electorales. Según el autor y la autora, el término “funcionarios/as electorales” refiere al personal electoral que desempeña labores administrativas en las instancias más altas de los OGE, con vínculos laborales permanentes con la institución (JAMES Y GARNETT 2023). Por otro lado, James y Garnett (2023) y otros autores (CLARK Y JAMES 2021) utilizan el término “trabajadores/as electorales” para referirse al personal de base

6 “Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas Trans y No-Binarias en la Jornada Electoral”. Resolución jefatural n.º 000618-2023-JN/ONPE. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales, 8 de junio de 2023. <https://bit.ly/44uu2km>

encargado del funcionamiento de los locales de votación y la atención al electorado, teniendo vínculos temporales con los OGE. Estos/as trabajadores/as son personas reclutadas, capacitadas y dirigidas por funcionarios/as electorales (ATKESON *ET AL.* 2014).

Gran parte de la literatura especializada sostiene que las y los trabajadores electorales pueden considerarse “burócratas a nivel de la calle” (HALL *ET AL.* 2009; ATKESON *ET AL.* 2014; SUTTMANN-LEA 2020; CHEN *ET AL.* 2021; CLARK Y JAMES 2021). Este término, acuñado por Lipsky (1980), hace referencia a las y los trabajadores/as del sector público que mantienen una interacción directa con la ciudadanía y ejercen altos grados de discrecionalidad al realizar sus funciones. El autor argumenta que esta autonomía hace posible que las respuestas del Estado sean más o menos eficaces y eficientes, ya que utilizan interpretaciones subjetivas de las normas y procedimientos que mejoran (o socavan) el acceso a los servicios públicos (LIPSKY 1980). Por tanto, aunque suelen ubicarse al final de la cadena de mando de las entidades estatales, las y los burócratas de la calle afectan significativamente la implementación de las políticas públicas y, por consiguiente, las experiencias de la ciudadanía con el Estado.

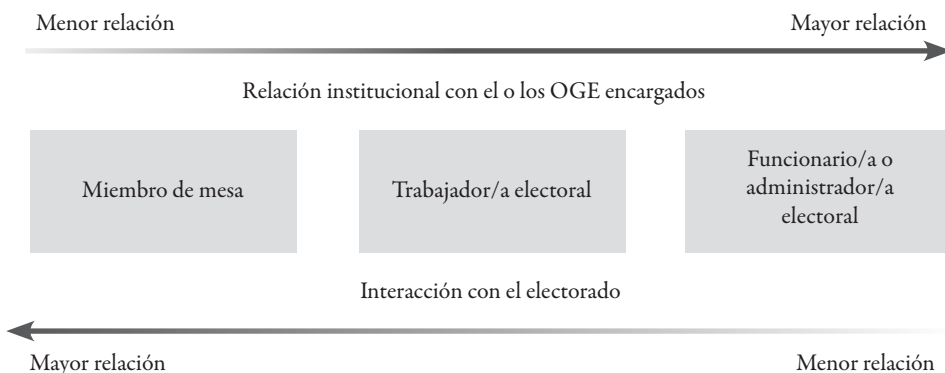
Las trabajadoras y los trabajadores electorales calzan en esta figura por dos razones. En primer lugar, son el personal responsable de brindar servicios que requieren interacciones cercanas y frecuentes con la ciudadanía. En ese sentido, participan en actividades imprescindibles para el acceso al voto como acondicionar los locales de votación, instalar las mesas de sufragio, atender a las personas votantes, supervisar el escrutinio de los votos y facilitar el traslado de los resultados hacia los centros de conteo (ATKESON *ET AL.* 2014; CHEN *ET AL.* 2021; CLARK Y JAMES 2021). En segundo lugar, este personal electoral goza de grados considerables de discrecionalidad al momento de implementar los procedimientos a su cargo, basándose en sus propios conocimientos y experiencias personales (CLAASSEN *ET AL.* 2008; SUTTMANN-LEA 2020). Esto se debe a que los mecanismos de control por parte de los OGE son limitados durante el día de la elección, lo que confiere a las y los trabajadores una amplia autonomía (HALL *ET AL.* 2009; ATKESON *ET AL.* 2014). Por ejemplo, los/as trabajadores/as electorales pueden tomar decisiones sobre la ubicación de los afiches informativos en los locales de votación, la habilitación o no de sillas para las filas de espera en las mesas de sufragio, los métodos de solución de conflictos entre actores electorales dentro de las instalaciones, entre otros.

A pesar de que las y los trabajadores electorales pueden ser considerados/as burócratas a nivel de la calle, Atkeson *et al.* (2014) y Suttman-Lea (2020) sostienen que poseen una característica que les distingue de otros/as burócratas: la corta duración del servicio electoral. La literatura sobre la burocracia a nivel de la calle se centra especialmente en servicios públicos que requieren personal permanente, como docentes y agentes de la policía, quienes tienen probabilidades más amplias de formar parte de la cultura organizativa de las instituciones (ATKESON *ET AL.* 2014; SUTTMANN-LEA 2020). Este elemento aumenta la discrecionalidad de este tipo de trabajadores/as y, a su vez, limita las oportunidades para desarrollar normas y prácticas organizativas compartidas que sean consistentes en el tiempo (SUTTMANN-LEA 2020).

La literatura especializada suele considerar al personal logístico contratado por los OGE y los/as miembros de mesa dentro del término “trabajadores/as electorales” (CLAASSEN *ET AL.* 2008; ATKESON *ET AL.* 2014). Ambos caen bajo la categoría de burócratas a nivel de la calle que intermedian la relación entre los OGE y el electorado. Sin embargo, las y los miembros de mesa y el personal logístico contratado pueden mantener diferentes grados de relación institucional con los OGE y ejercer funciones que demanden más o menos interacción con la ciudadanía (Ver Gráfico 1). En el marco de esta investigación que busca conocer las experiencias del personal electoral, consideramos importante distinguir ambos cargos, ya que los diferentes grados de relación que mantienen con los OGE y el electorado pueden influir en la forma en que perciben y evalúan la jornada electoral, así como su desempeño y el desempeño de la institución.

GRÁFICO 1

### Personal electoral según el grado de relación con los OGE y la interacción con el electorado



Fuente: Elaboración propia

Por tanto, proponemos clasificar al personal electoral en tres categorías: (i) miembros de mesa (personas designadas o sorteadas por los OGE para registrar a las y los votantes, entregar las boletas de sufragio o contar los votos); (ii) trabajadores/as electorales (personal logístico contratado por los OGE de manera temporal para la instalación y el funcionamiento de los locales de votación) y (iii) funcionarios/as o administradores/as electorales (servidores/as públicos permanentes de los OGE) (Ver Gráfico 1). En Perú, las y los trabajadores electorales son los/as Coordinadores/as distritales (CD); Coordinadores/as de local de votación (CLV) y Coordinadores/as de mesa (CM) (también llamados “chalecos azules” dentro de la institución, por el color distintivo de la ONPE). Mientras tanto, las y los miembros de mesa son las personas (ciudadanas o residentes<sup>7</sup>) designadas por la ONPE a través de sorteos realizados al inicio del ciclo electoral. A continuación, se ahondará en este último tipo de personal.

7 Solo para personas residentes inscritas ante Reniec y para las elecciones municipales.

### 1.2.2 EL ELECTORADO COMO PARTE DEL PERSONAL ELECTORAL: EL PAPEL DE LAS Y LOS MIEMBROS DE MESA

En América Latina, las y los miembros de mesa o actores afines (Ver Tabla 5) comparten características que les distinguen de otros tipos de personal electoral. En primer lugar, aunque algunas funciones pueden variar entre países, estos suelen ser las personas encargadas de la instalación de las mesas de votación, el sufragio y el escrutinio de votos (ONPE 2011a). Esta característica hace que la interacción con la ciudadanía sea mayor que la que tienen los/as trabajadores/as electorales, pues estos últimos se encargan principalmente de la habilitación y funcionamiento de los locales de votación.

TABLA 5

#### Legislación comparada sobre miembros de mesa en América Latina (2023)

País	Denominación	n.º de miembros y suplentes	Método de selección	Legislación
Argentina	Autoridades de mesa	2	Sorteo	Art. 72 y art. 73, Código Electoral Nacional (Ley n.º 19.945)
Bolivia	Jurados electorales	6	Sorteo	Art. 56, Ley del Órgano Electoral Plurinacional (Ley n.º 018)
Chile	Vocales de mesa	10	Sorteo	Art. 44 y art. 45, Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (Ley n.º 18.700)
Colombia	Jurados de votación	8	Designación	Art. 130, Código Electoral Colombiano
Ecuador	Miembros de la junta receptora del voto	5	Sorteo	Art. 37, Ley Orgánica Electoral (Ley n.º 2)
Paraguay	Miembros de mesa receptora de votos	3	Designación	Art. 177, Código Electoral Paraguayo (Ley n.º 834/96)
Perú	Miembros de mesa	6	Sorteo	Art. 51 y art. 67, Ley Orgánica de Elecciones (Ley n.º 26859)
Uruguay	Integrantes de las comisiones receptoras de votos	6	Sorteo entre funcionarios/as y escribanos/as públicos	Art. 32, art. 33 y art. 36, Ley de Elecciones (Ley n.º 7.812)

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación electoral de los países al 2023

En segundo lugar, el método de selección de miembros de mesa más utilizado es el sorteo, un proceso en el cual los OGE aplican diferentes criterios para definir qué personas serán integrantes titulares o suplentes en las mesas de votación (Ver Tabla 5). Las electoras y electores hábiles que son sorteadas como miembros de mesa están obligadas a cumplir con el cargo, salvo que acrediten una excusa válida ante los OGE dentro de los plazos establecidos. En Perú, si una persona designada miembro de mesa no cumple sus funciones, se penaliza su ausentismo con una multa electoral que puede alcanzar los S/ 247.50 soles (ONPE 2022a).<sup>8</sup> En América Latina, Chile y Ecuador también aplican penalidades económicas a las y los miembros de mesas que incumplen con su cargo (ONPE 2011a).

Estos elementos también contrastan con la forma en la que se selecciona y recluta a las y los trabajadores electorales. Según los datos recogidos de las convocatorias para las ERM 2022, quienes postularon a estos cargos debían cumplir con requisitos profesionales (como haber cursado o estar cursando estudios universitarios o técnicos superiores) y laborales (meses o años de experiencia en el sector público o privado), así como también acreditar conocimientos en ofimática a nivel usuario (REDACCIÓN EC 2022). Las personas seleccionadas como trabajadores y trabajadoras electorales fueron contratadas por la ONPE, manteniendo una relación de institución empleadora y empleado/a. Por lo tanto, las trabajadoras y los trabajadores electorales son parte de la burocracia de los organismos electorales, mientras que las y los miembros de mesa son personal electoral sin vínculos laborales con la ONPE.

En tercer lugar, la duración del servicio electoral entregado por ambos tipos de personal también difiere entre sí. Mientras los/as miembros de mesa ejercen sus funciones solo durante la jornada electoral, las y los trabajadores electorales pueden ejercer sus funciones antes, durante y después del día de las elecciones. En Perú, la ONPE contrata a las y los CLV por diferentes periodos. Esto brinda al grupo de trabajadores/as electorales mayores oportunidades de relacionarse con la cultura organizativa de los OGE y generar códigos compartidos entre pares para el ejercicio de sus funciones, mientras que estas oportunidades son limitadas en el caso de las y los miembros de mesa.

---

8 Para mayor información sobre las multas electorales en Perú, ver <https://bit.ly/44vKilp>

Estos tres elementos permiten observar que tanto miembros de mesa como trabajadores/as electorales mantienen diferentes grados de interacción con el electorado y los OGE. Ello puede condicionar o afectar las experiencias vividas durante el proceso electoral y, más específicamente, en el día de las elecciones. Por lo tanto, aunque los análisis comparativos entre países sugieren la combinación de ambos tipos de personal en una sola categoría (trabajadores/as electorales), los estudios de caso en países donde los cargos poseen estas distinciones pueden abordar sus percepciones de manera separada.

### 1.2.3 MOTIVACIONES Y EXPERIENCIAS DEL PERSONAL ELECTORAL EN LOS PROCESOS ELECTORALES

Algunos estudios dedicados a las trabajadoras y los trabajadores electorales y miembros de mesa han abordado sus valoraciones, motivaciones y experiencias ejerciendo el cargo en los comicios a través de encuestas de opinión (ONPE 2011a; CLARK Y JAMES 2021; PARTHEYMÜLLER *ET AL.* 2022). Este tipo de sondeos son eficaces para conocer los desafíos en la implementación de las elecciones desde la primera línea de atención y diseñar mejoras de política pública que eleven su calidad (CLARK Y JAMES 2017).

Por un lado, Clark y James (2021) señalan que las y los trabajadores electorales pueden ejercer sus funciones basándose en motivaciones altruistas e instrumentales. Por un lado, estos actores pueden decidir involucrarse con el fin de ayudar a otras personas (guiados por la solidaridad o civismo) y, por otro lado, pueden aceptar ejercer dichas funciones para satisfacer intereses personales (guiados por los bienes materiales o recompensas individuales). En su estudio sobre personal electoral en Reino Unido, Clark y James (2021) encontraron que muchos de las y los trabajadores se ven motivados a ser voluntarios en el servicio electoral gracias al estipendio que reciben tras sus labores. En un análisis de las motivaciones de las y los trabajadores electorales en México, Cantú y Ley (2017) revelan que las elecciones que garantizan altos niveles de competencia electoral se asocian a mayores porcentajes de aceptación de las personas sorteadas para ejercer el trabajo electoral. El estudio sostiene, además, que las elecciones competitivas transmiten a la ciudadanía que el proceso electoral es valioso y significativo para la vida política del país, lo que aumenta su interés por involucrarse en el servicio electoral (CANTÚ Y LEY 2017).

En un estudio realizado por la ONPE (2011a) sobre miembros de mesa (MM) en las EG 2011, se evidenció que la mayoría de MM aceptaron cumplir con sus funciones por tres motivos: porque ser miembro de mesa es un deber (58 %), para evitar la multa (23 %) y porque es un rol fundamental en el desarrollo de las elecciones (12.5 %). Asimismo, la investigación de la ONPE encontró una correlación positiva entre el grado de instrucción de las personas que ejercieron como miembros de mesa y las que afirman que cumplir con su labor es un deber. Además, la gran mayoría de participantes afirmaron que hubieran cumplido con su cargo incluso si se eliminara la multa electoral y si el voto fuera voluntario. De la misma forma, el 60 % de personas encuestadas afirmaron que no hubieran cumplido con sus funciones si es que desconfiaran de la transparencia del proceso electoral. Finalmente, se encontró que el 85.7 % de las y los participantes confiaban en la ONPE.

Por otro lado, existen otros estudios que abarcan las experiencias de las y los trabajadores/as electorales en el desempeño de sus tareas. En un estudio reciente en Reino Unido, James (2020) identificó que el estrés, la sobrecarga de trabajo, la satisfacción con el trabajo, el compromiso afectivo con el OGE y el deber cívico con el servicio público son variables que pueden afectar su desempeño en el proceso electoral. El autor encuentra que las personas que hacen trabajo electoral y que participaron en capacitaciones más participativas mostraron menores niveles de estrés, menores intenciones de renunciar, mejor satisfacción con el trabajo y más compromiso afectivo con la institución (JAMES 2020). Por ende, la capacitación del personal electoral es un elemento clave para garantizar la integridad de las elecciones, ya que mejora la experiencia de las personas que realizan la labor electoral en el ejercicio de sus funciones (JAMES 2020).

Finalmente, los estudios de Partheymüller *et al.* (2022) en Austria y Clark y James (2021) en Reino Unido evidencian que las trabajadoras y los trabajadores electorales muestran grados de satisfacción y confianza con el proceso electoral mayores que las del electorado. Asimismo, Clark y James (2021) encuentran que las y los trabajadores electorales suelen estar satisfechos con su desempeño y muestran interés en participar nuevamente en el cargo en una próxima elección.



### 1.3 LOS ELECTORES Y ELECTORAS: EXPERIENCIAS Y EVALUACIONES SOBRE LAS JORNADAS ELECTORALES

El buen funcionamiento de las elecciones no solo depende del diseño de sus organismos electorales o el desempeño de su personal. La confianza y satisfacción de la ciudadanía con las elecciones también afectan significativamente la integridad de los procesos electorales (BIRCH 2008; HERRNSON *ET AL.* 2013; CATT *ET AL.* 2014; MONSIVÁIS-CARRILLO 2022) y la participación electoral (NORRIS 2019; MAUK 2020).

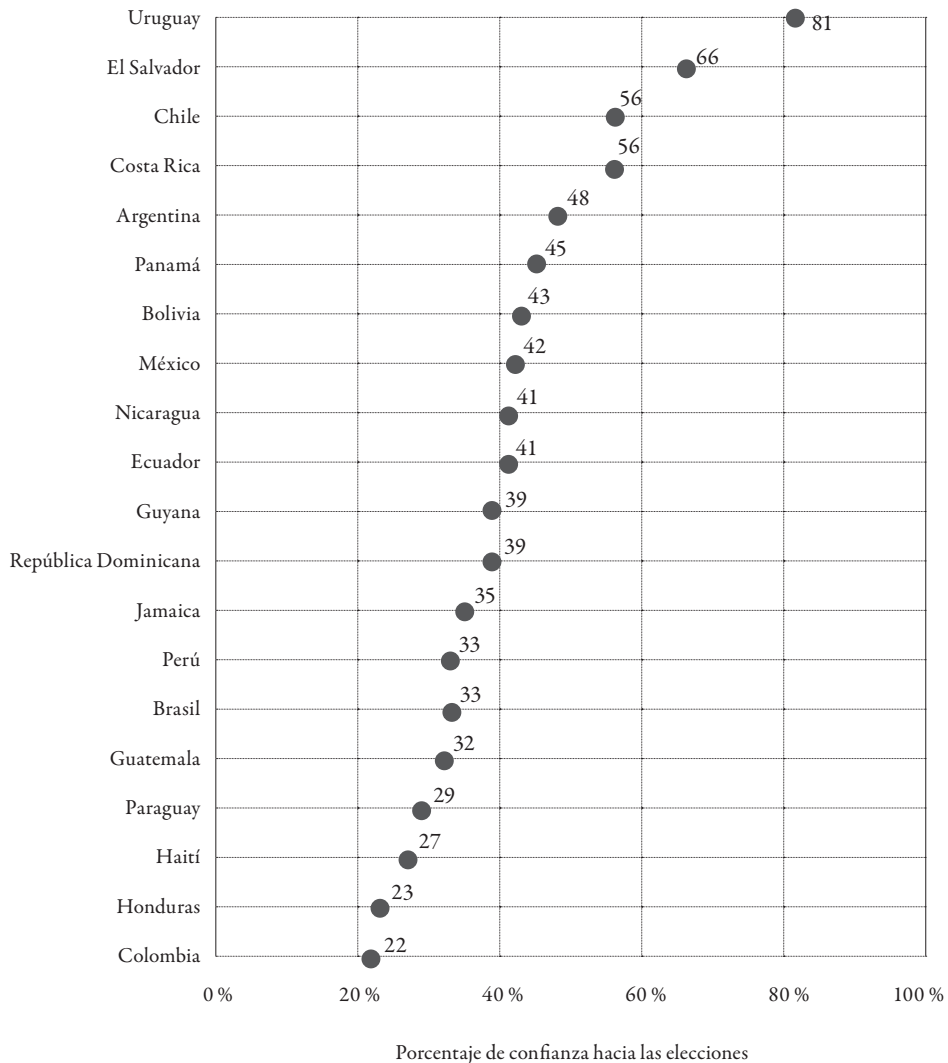
En América Latina, los datos recopilados por IDEA Internacional sobre la participación de la ciudadanía en las elecciones parlamentarias muestran una tendencia decreciente en los últimos años.<sup>9</sup> Esto ocurre especialmente en países como Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Venezuela. En estos dos últimos países la participación decrece con mayor intensidad entre los años 2010 y 2023. Asimismo, tras los resultados de la encuesta aplicada por el Barómetro de las Américas en 2021, Carrión *et al.* (2022) evidenciaron que solo en cuatro países —de los veinte estudiados en la región— al menos la mitad de la ciudadanía confía en las elecciones (Uruguay, El Salvador, Chile y Costa Rica). Perú se posiciona como el séptimo país donde la ciudadanía confía menos en los procesos electorales (33 %), obteniendo cifras más bajas tras cada elección (por ejemplo, en 2012 la confianza hacia las elecciones en Perú fue de 46 %) (CARRIÓN *ET AL* 2022).

---

9 Para mayor información sobre la base de datos de IDEA Internacional sobre la participación en elecciones, consultar: <https://bit.ly/3DIYr8N>

GRÁFICO 2

Confianza hacia las elecciones en América Latina (2021)



Fuente: Adaptación de Lupu *et al.* (2021, 10)

Diferentes estudios han abordado los factores que influyen en la experiencia de las y los votantes y sus respectivas evaluaciones (como la confianza y satisfacción). En esta sección, se abordarán los más relevantes dentro de la literatura consultada.

### 1.3.1 OBSTÁCULOS Y COSTOS PARA LA LLEGADA Y ACCESO AL LOCAL DE VOTACIÓN

Las experiencias de las y los votantes pueden estar condicionadas por una serie de obstáculos y costos que implican la llegada a los locales de votación. Chen *et al.* (2021) proponen identificar estos desafíos en dos instancias: el momento previo al voto y el momento de votar. En el primer momento, antes de votar, la ubicación del lugar de votación resulta el primer obstáculo por enfrentar. La facilidad con la que el electorado puede localizar, elegir y movilizarse hacia su lugar de votación moldea su experiencia en la jornada electoral (CHEN *ET AL.* 2021). Garnett y Grogan (2021), en consonancia con el “primer momento” propuesto por Chen *et al.* (2021), encuentran que en Canadá existe una relación negativa y significativa entre las distancias que recorren las personas votantes para llegar a las urnas y la probabilidad de que participen el día de las elecciones.

En el segundo momento, el electorado puede encontrarse con dos obstáculos: las filas de espera y la interacción con los/as trabajadores/as electorales (CHEN *ET AL.* 2021). Estas trabas pueden alentar o desalentar el acceso a las mesas de sufragio (CHEN *ET AL.* 2021). Como se mencionó en secciones anteriores, las filas largas requieren una gran inversión de tiempo y pueden llevar a que el electorado asistente desista de ejercer su voto (SPENCER Y MARKOVITS 2010; KING 2020; HARRIS 2021).

Las dificultades identificadas por Chen *et al.* (2021) sobre el primer y segundo momento de la experiencia de votar propuesto guardan estrecha relación con la literatura sobre los costos de votar (GALICKI 2018). Si bien el enfoque centrado en los costos de votar ha probado ser útil para identificar las variables que afectan la participación, también es una herramienta que puede ayudar a comprender la calidad de la experiencia de las y los electores en contextos en los que el voto es obligatorio. Al respecto, Galicki (2018) propone una lista comprehensiva de categorías de costos de votación, resumidas en la Tabla 6. En general, la operacionalización de estas variables es compleja porque depende del contexto; además, estas variables están interrelacionadas y es difícil medir costos intangibles (GALICKI 2018).

TABLA 6

Tipos de costos al votar

Tipo de costo	Definición/tipología	Indicadores
Gastos monetarios	Gastos monetarios directos	Dinero gastado en el acto de votar (impuesto electoral o los costos de transporte)
	Gastos monetarios indirectos	Gastos para demostrar la elegibilidad para votar (costo de los documentos necesarios para registrarse para votar o cumplir con los requisitos de identificación)
El tiempo	El tiempo se considera el costo principal de votar pero su medición es compleja y aún se debate (los demás costos de votación también implican el gasto de tiempo).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiempo dedicado a viajar</li> <li>• Tiempo de espera en la cola de votación</li> <li>• Tiempo dedicado a procedimientos burocráticos relacionados con la votación (registro de votantes o la obtención de identificación)</li> <li>• Tiempo dedicado a adquirir información</li> </ul>
Información	Costo de la información es aún más complejo que el costo del tiempo, ya que la información no tiene una unidad en la que se pueda medir y comparar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información contextual (educación formal)</li> <li>• Información política (eficacia política)</li> <li>• Información práctica (dónde, cuándo y cómo votar)</li> <li>• Costos cognitivos</li> <li>• Segregación social</li> </ul>
Disrupción	Alteración de la rutina o tener que hacer algo diferente a lo que normalmente se haría.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El número y la complejidad de las tareas y viajes involucrados en el proceso de votación</li> <li>• Autoreportes de “esfuerzo” o “inconveniencia” o “cambios de planes”</li> </ul>
Costos emocionales o psicológicos	Pérdida de autoestima, orgullo, identidad, afirmación personal, privacidad, control y libertad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percepción de sacrificio</li> <li>• Percepción de discriminación por parte de funcionarios electorales</li> <li>• "Daño expresivo" (los sentimientos provocados por la falta de respeto de las autoridades hacia valores relevantes, incluso si no hay un daño tangible)<sup>10</sup></li> <li>• "Costo de identidad" (se refiere a la disminución de una identidad particular como resultado de participar en una actividad)</li> </ul>

→

10 Por ejemplo, que los centros de votación se ubiquen en escuelas o edificios policiales en comunidades donde muchas personas tienen una experiencia negativa con estas instituciones, o la mera existencia de procedimientos electorales que pueden interpretarse como dirigidos a un grupo específico, así como la falta de capacitación a los/las trabajadores/as electorales para pronunciar correctamente los nombres de las minorías indígenas (GALICKI 2018).

Tipo de costo	Definición/tipología	Indicadores
Riesgos	Percepciones subjetivas sobre el riesgo de votar que dependen de quién tiene acceso a los datos del registro electoral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser convocado para servir en un jurado</li> <li>• Cumplir con el deber del jurado</li> <li>• Tener la detección de evasión fiscal o fraude en beneficios</li> <li>• Ser rastreado por cobradores de deudas o miembros de la familia distanciados</li> <li>• Recibir información no deseada</li> <li>• Cuando los votantes no creen que su voto sea secreto y temen las consecuencias negativas de su elección de voto</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Galicki (2018)

Por otra parte, no es usual encontrar información que proporcione un recuento detallado de los problemas en los locales de votación, por lo que se ha hecho hincapié en la necesidad de una detección más precisa (JUNEJA Y FLORIDI 2022). En un esfuerzo por recabar esta información en Perú, la ONPE realizó una encuesta a electoras y electores en 2011 para conocer las dificultades al momento de trasladarse al local de votación y ejercer el voto (ONPE 2011b). A través de una muestra enfocada en Lima Metropolitana, la ONPE evidenció que al menos 27 % de las personas encuestadas afirmó haber tenido problemas para llegar a los locales de votación. La lejanía del local a avenidas principales, la falta de transporte público y la distancia entre el local y su lugar de residencia fueron los problemas más frecuentes según los/as electores/as (ONPE 2011b). Asimismo, el 28 % de las personas votantes encuestadas señaló que el tiempo que invirtieron para llegar a su local de votación fue mayor a 30 minutos o 1 hora (ONPE 2011b). Además, el 20 % de las y los participantes del estudio encontraron largas filas para ingresar a los locales de votación y el 69 % para ingresar a sufragar (ONPE 2011b). Estas dificultades se traducen en mayores inversiones de tiempo para las y los votantes, lo que podría afectar sus experiencias en la jornada electoral y, por consiguiente, sus evaluaciones del proceso (confianza y satisfacción).

Aunque los problemas presentados el día de las elecciones rara vez son generalizables entre países y entre elecciones, es importante resaltar que sus matices podrían terminar afectando la percepción de las y los votantes (WOODS 2022).

### 1.3.2 INTERÉS EN LA POLÍTICA, EXPECTATIVA DEL VOTO Y PERCEPCIÓN SOBRE LA DEMOCRACIA

En un estudio sobre las motivaciones detrás del voto que abarcó encuestas en Canadá, Francia, España, Suiza y Alemania, Blais (2020) evidencia una asociación positiva y significativa entre el interés en la política y la participación de la ciudadanía en elecciones. El autor señala que la fortaleza de esta relación es poco sensible a variables de control como la edad y el nivel educativo del electorado (BLAIS 2020). Además, demuestra que la ciudadanía que expresó tener sentido del deber cívico fue más propensa a participar en elecciones (BLAIS 2020). En la misma línea, Garnett y Leibel (2022), al estudiar el caso de Canadá, identifican que a mayor interés de la ciudadanía en la política, mayor será la confianza, satisfacción y percepción de imparcialidad en las elecciones.

Asimismo, Herrnson *et al.* (2013) señalan que las experiencias del voto del electorado están condicionadas por las expectativas previas sobre la votación. Mientras más altas sean las expectativas sobre la jornada (privacidad en el ejercicio del voto, buen registro de la identidad y poco tiempo de espera en filas), mayor sería la probabilidad de una evaluación positiva o una sensación de satisfacción sobre las elecciones. Por último, Monsiváis-Carrillo (2022) sostiene que la ciudadanía es más propensa a expresar confianza hacia las elecciones cuando perciben que el ciclo electoral se lleva a cabo con honestidad.

### 1.3.3 PERCEPCIÓN DEL ELECTORADO SOBRE LOS RESULTADOS ELECTORALES

Uno de los elementos más estudiados por la literatura respecto a la satisfacción y confianza de la ciudadanía hacia las elecciones es la diferencia entre quienes votaron por la candidatura ganadora y quienes votaron por la que quedó en segundo lugar, es decir, quien perdió la elección. En un estudio sobre las elecciones en países europeos, Anderson *et al.* (2005) apuntan que la “ciudadanía perdedora” tiene mayores probabilidades de cuestionar la transparencia del proceso electoral y criticar el sistema político.

Esto sucedería con mayor frecuencia en países con democracias recientes, ya que “saber perder” es un conocimiento adquirido por la ciudadanía después de una gran exposición a experiencias electorales, especialmente competitivas (ANDERSON *ET AL.* 2005). Sin embargo, Norris (2019) cuestiona

esta afirmación ya que, en Estados Unidos, una de las democracias catalogadas como consolidadas en la literatura especializada, también se cumple la tendencia de ciudadanos y ciudadanas que cuestionan la justicia en elecciones si su candidatura de preferencia pierde. En ese sentido, Norris (2019) señala que quienes apoyaron a los/as ganadores/as de la contienda suelen expresar una mayor satisfacción con el proceso electoral frente a aquellas personas que mostraron su respaldo a la candidatura perdedora.

El resultado se replica en América Latina. Por ejemplo, a través de datos recogidos en la encuesta del Barómetro de las Américas, Maldonado y Seligson (2014) evidencian que el electorado que no votó por la candidatura ganadora expresó menores índices de confianza en las elecciones que aquellas personas que sí lo hicieron, incluso cuando se controlan los factores individuales y contextuales.

Finalmente, Mauk (2020), en un estudio que abarcó índices dedicados al estudio de la democracia en Asia, Europa y América Latina, concluyó que los efectos de la derrota política en la confianza electoral son mediados por el nivel de integridad electoral que tengan los países. Es decir, la derrota política tiene menores efectos sobre la confianza hacia las elecciones en aquellos países donde la integridad electoral es alta (MAUK 2020). En ese sentido, la integridad electoral puede mitigar dudas sobre la imparcialidad del proceso electoral en situaciones en las que emergen este tipo de incertidumbres tras la derrota (MAUK 2020).

#### 1.3.4 VOTO OBLIGATORIO

En países donde el voto es obligatorio, la disminución en la participación electoral ha sido menos drástica (DESTRI 2023). El impacto del voto obligatorio es especialmente notable cuando se aplican sanciones efectivas (BIRCH 2016), como demuestran estudios en países europeos (BIRCH 2016). Aunque el voto obligatorio puede aumentar la participación y reducir las brechas en la representación de diferentes grupos sociales (GUNTERMANN *ET AL.* 2020), también plantea preocupaciones en términos de libertad y capacidad de respuesta razonada (DESTRI 2023). Por lo tanto, es importante para este tipo de contexto evaluar la calidad del voto y la representación de diferentes sectores de la sociedad (GUNTERMANN *ET AL.* 2020), aspectos que podrían ser considerados como “problemas menores” desde un enfoque centrado meramente en la participación electoral (HARRIS 2021).

### 1.3.5 IDEOLOGÍA POLÍTICA

Diversos estudios han demostrado que las personas afines a partidos de extrema derecha muestran niveles más bajos de confianza en las instituciones políticas y es más probable que sospechen de fraude electoral (NORRIS 2004; ZHIRKOV 2014). Dado que la retórica y la política de protesta empleadas por los partidos de extrema derecha pueden influir en la insatisfacción de sus votantes con las elecciones y los resultados, esto puede desencadenar acusaciones de fraude e inexactitudes administrativas en las circunscripciones donde estos partidos gozan de un apoyo significativo.

### 1.4. BALANCE DE LA LITERATURA

Las experiencias vividas en la jornada electoral tienen un impacto significativo en las percepciones y actitudes de las y los ciudadanos sobre los procesos electorales y la democracia. La revisión de literatura ha mostrado que estas experiencias están condicionadas por diferentes factores: institucionales, culturales, políticos e individuales. El grado en el que influyen varía según el cargo o rol que la persona desempeña en los comicios (funcionario/a electoral, trabajador/a electoral, miembro de mesa o elector/a). Por lo tanto, las mejoras en las experiencias electorales —y, simultáneamente, la calidad e integridad de las elecciones— dependen de cambios o refuerzos en diferentes dimensiones y momentos del ciclo electoral. Esto involucra esfuerzos provenientes de distintos actores, como las organizaciones electorales, los partidos políticos y la ciudadanía en general.

Como se mencionó anteriormente, diversos estudios resaltan la importancia de recopilar evidencia que permita comprender más a fondo las causas y consecuencias de estas experiencias (ONPE 2011a; CLARK Y JAMES 2021; 2017; PARTHEYMÜLLER *ET AL.* 2022). Esta evidencia proporcionaría a los OGE la capacidad de evaluar y diseñar estrategias de política pública que contribuyan a mejorar la confianza, satisfacción y legitimidad de los procesos electorales. En su compromiso por garantizar elecciones democráticas, con este documento la ONPE busca contribuir a la discusión académica y a los espacios de decisiones políticas, mediante información sobre las experiencias electorales de los actores en el caso peruano.





## CAPÍTULO 2

# Marco contextual y metodológico

En este capítulo se abordan aspectos clave del contexto en el que se desarrolla la investigación, centrándose en las Elecciones Regionales y Municipales 2022 (ERM 2022) y la Segunda Elección Regional 2022 (SER 2022) realizadas en octubre y diciembre de ese año, respectivamente. Además, se describe detalladamente la metodología empleada en este Documento de trabajo, basada en la aplicación de encuestas virtuales. Por último, se presentan los objetivos de investigación, los criterios utilizados para seleccionar a las y los actores electorales de estudio y las dimensiones de análisis aplicadas a cada uno de ellos.

La combinación de estos aspectos metodológicos y contextuales en la investigación tiene como fin explicar la relevancia de los procesos electorales en cuestión. En ese sentido, se resalta la magnitud logística y organizativa de estas elecciones, así como la importancia de la información recopilada, proporcionando una comprensión más completa del proceso electoral, su relevancia y la eficiencia en la realización de este estudio de caso.

### 2.1 CONTEXTO DE LAS ERM 2022 Y LA SER 2022

Desde el 2002, las elecciones regionales y municipales son el proceso electoral mediante el cual la ciudadanía elige a sus autoridades regionales y municipales (DOŠEK *ET AL.* 2022), tanto ejecutivas (gobernador/a regional, vicegobernador/a regional, alcalde/sa provincial y alcalde/sa distrital) como legislativas (consejero/a regional, regidor/a provincial y regidor/a distrital). Estos comicios son organizados por la ONPE cada cuatro años (ONPE 2022a) y se realizan en una jornada única, es decir, en el mismo día se celebran elecciones para

los tres niveles de gobierno a nivel subnacional: distrital, provincial y regional. Por su parte, la segunda elección regional es el proceso por el cual se eligen a las autoridades que ocuparán la gobernación y vicegobernación en aquellas regiones donde ninguna de las organizaciones políticas en contienda obtuvo más del 30 % de los votos válidos en las elecciones regionales (ONPE 2022a). Esta valla se estableció en 2009, a través de la Ley n. ° 29470, y dio lugar a este tipo de elecciones a partir del 2010 (CANTUARIAS AYO Y PONTE TORREL 2023)

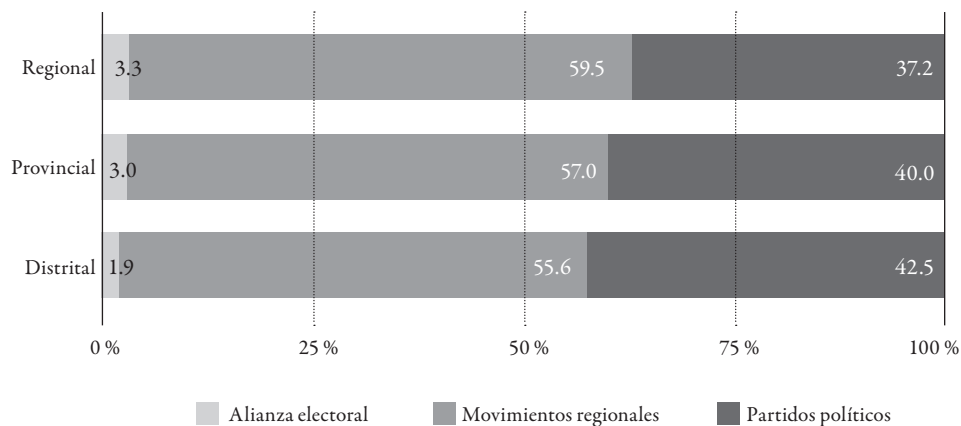
Las ERM 2022 y la SER 2022 destacan por dos motivos. El primero es que fueron las primeras elecciones subnacionales llevadas a cabo en medio de la pandemia de la COVID-19. El segundo es que en estos comicios se implementaron reformas electorales significativas como (i) la afiliación obligatoria para las candidaturas a cargos ejecutivos; (ii) la introducción de la paridad y alternancia de género en todos los cargos, excepto alcaldías; y (iii) la realización de elecciones internas supervisadas por los organismos electorales. Estas tres medidas generaron cambios que se reflejaron en una disminución en la participación de candidaturas y organizaciones políticas en comparación a las ERM 2018.

### 2.1.1 REFORMAS APLICADAS AL PROCESO ELECTORAL

Como se mencionó anteriormente, las elecciones objeto de este estudio estuvieron influenciadas por la implementación de reformas electorales aplicadas por primera vez a nivel subnacional en Perú. En primer lugar está la afiliación obligatoria como requisito para las candidaturas como cabezas de lista o a cargos ejecutivos, una disposición que tuvo como objetivo fortalecer los vínculos entre las candidaturas y las organizaciones políticas. Esta medida, junto con otras aprobadas en el marco de las propuestas de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política en 2019 (TUESTA SOLDEVILLA *ET AL.* 2019), contribuyó a la reducción en la presentación de listas de candidaturas durante este proceso y, a la vez, marcó un cambio en la tendencia al aumento en el número de candidaturas inscritas. Así, en comparación con las ERM 2018, en el 2022 el número de listas disminuyó en 36.7 % a nivel regional, en 31 % a nivel provincial y en 25.1 % a nivel distrital (JARAMILLO 2022).

GRÁFICO 3

Proporción de autoridades electas por nivel de gobierno según organización política, ERM 2022



Fuente: Elaboración propia con base en JNE (2022)

La otra reforma aplicada por primera vez en las ERM 2022 fue la obligatoriedad de los criterios de paridad y alternancia de género en la conformación de listas, lo que permitió un incremento significativo e histórico en la participación política de mujeres como candidatas. Sin embargo, es importante precisar que, debido al diseño de la norma, los efectos positivos de esta reforma no se observaron en los máximos cargos ejecutivos para cada nivel de gobierno, es decir, en la gobernación regional y las alcaldías municipales.

Para el cargo de gobernador o gobernadora regional, la participación de hombres en las candidaturas (71 %) se mantuvo muy por encima de la participación de las mujeres (29 %). En el caso de las alcaldías, la participación de mujeres como candidatas a alcaldesas no superó el 10 %, siguiendo la tendencia de procesos previos. En ese sentido, fue solo en las consejerías regionales, regidurías provinciales y regidurías distritales que la proporción de mujeres candidatas se acercó al 50 %. Los resultados más evidentes de la implementación de la paridad —en específico de la alternancia— se observaron en las fórmulas regionales, pues a pesar de que las mujeres no encabezaron la mayoría

de las listas, el 70 % de las candidaturas a la vicegubernación regional fueron de mujeres. De esta manera, se alcanzó una cifra histórica en la participación política de mujeres en estos cargos de representación.

En lo que respecta a la tercera reforma, la organización de las elecciones al interior de las organizaciones políticas, se convocaron las Elecciones Internas 2022 (EI 2022) con el apoyo directo de los organismos electorales. El objetivo de estas elecciones fue seleccionar todas las candidaturas participantes bajo las dos modalidades posibles: (a) directa, mediante la participación de todas las personas afiliadas, quienes eligieron directamente las candidaturas; o (b) indirecta, en la cual las personas afiliadas eligieron a las y los delegados, quienes posteriormente seleccionaron las candidaturas. El 60 % del total de las 147 organizaciones políticas participantes en las EI 2022 optó por la modalidad indirecta (CARRANZA PINEDO 2022). Dado que la modalidad indirecta requiere doble elección, las EI 2022 se llevaron a cabo en dos jornadas. En la primera jornada participaron las personas afiliadas de todas las organizaciones políticas para la selección de candidaturas (bajo la modalidad directa) o de delegados/as (bajo la modalidad indirecta). En la segunda jornada, las y los delegados electos por la modalidad indirecta seleccionaron las candidaturas de sus organizaciones políticas. La participación de las personas afiliadas durante la primera jornada electoral fue baja, con una tasa de ausentismo del 91 % entre los partidos políticos y del 88 % entre los movimientos regionales (CARRANZA PINEDO 2022).

### 2.1.2 ORGANIZACIÓN DE LAS ERM 2022

Las elecciones regionales y municipales se llevaron a cabo el 2 de octubre de 2022. La organización de esta jornada electoral, ejecutada por la ONPE, implicó la habilitación de 84 323 mesas de sufragio en 11 299 locales de votación desplegados en 1890 distritos electorales (ONPE 2022b). Asimismo, las 93 Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE) habilitadas para este proceso facilitaron las labores relacionadas a la organización y la asistencia técnica a los actores electorales dentro de cada circunscripción asignada. Además, se habilitaron 103 centros de cómputo para el procesamiento de las actas electorales (ONPE 2022b).

### a) Personal electoral

Desde una mirada organizacional, la ONPE contrató a 82 198 trabajadores/as electorales (ONPE 2022c), entre quienes destacan las 67 915 personas que conformaron el personal institucional convocado para desempeñar funciones en los locales de votación, principalmente con miras a salvaguardar el orden y el adecuado desarrollo de la jornada electoral. Del total de personas contratadas, el 6 % asumió como Coordinador/a distrital (CD) o Coordinador/a de centro poblado (CCP), mientras que el 17 % se desempeñó como Coordinador/a o Responsable de local de votación (CLV o RLV) (ONPE 2022c). Asimismo, el 57 % fue Coordinador/a de mesa (CM) en los diferentes locales de votación y 12 % del personal ONPE se desempeñó como Coordinador/a de mesa STAE (CM-STAE). También se contó con orientadores/as, auxiliares de puntos de transmisión y auxiliares técnicos de local de votación (ONPE 2022c).

Respecto al otro tipo de personal electoral, las y los miembros de mesa (MM), la ONPE realizó un sorteo público para convocar a 505 938 personas para participar como MM titulares y suplentes (ONPE 2022d). Del total de personas sorteadas participaron 237 230 (171 411 titulares y 65 819 suplentes), mientras 15 337 fueron electores/as que se encontraban esperando su turno para votar el día de la elección (“voluntarios/as de la cola”) (ONPE 2022e). Dentro del grupo de miembros de mesa titulares asistentes, el 34 % ocupó el cargo de presidente/a, 33 % el rol de secretario/a y el 33 % restante fue tercer miembro (ONPE 2022e). A nivel geográfico se encontraron algunas particularidades respecto a la participación de miembros de mesa. Por ejemplo, en Puno la proporción de la participación de los miembros de mesa titulares fue mayor en comparación con otras regiones (78.4 %). Mientras que en Loreto, casi el 16 % de miembros de mesa participantes fueron voluntarios de la cola, registrando así la proporción más grande a nivel de regiones (ONPE 2022d).

### b) Material electoral

Para la jornada electoral del 2 de octubre se imprimieron 43 014 971 cédulas de votación distribuidas de la siguiente manera: el 41 % correspondió a cédulas regionales (17 641 759), el 15.4 % a cédulas municipales provinciales (6 633 264) y el 43.6 % restante (18 739 948) a cédulas con información

provincial-distrital (ONPE 2022d). Una parte importante de los materiales electorales utilizados en los locales de votación son los carteles de candidaturas. Estos carteles, desplegados al interior de la cabina de votación, contienen los datos sobre el nombre y logo de las organizaciones políticas, así como el nombre de las candidaturas y el cargo al que postulan, lo que permite a las y los electores emitir un voto informado. Para la jornada electoral de las ERM 2022, se utilizaron un total de 176 883 carteles de candidaturas para la gobernación y vicegobernación regional, la misma cantidad para las consejerías regionales, así como 252 969 carteles de candidaturas provinciales y 187 530 carteles de candidaturas distritales (ONPE 2022d).

### c) Medidas y protocolos implementados

Por otro lado, dado que las ERM 2022 se organizaron durante la crisis sanitaria causada por la COVID-19, la jornada electoral contó con políticas específicas para este contexto. En ese sentido, se aplicaron siete protocolos de seguridad y prevención de contagio. Además, se incorporó a las personas con factores de riesgo por esta enfermedad a la lista de causales como excusa al cargo de miembro de mesa. Es el caso, por ejemplo, de las “mujeres embarazadas y personas con hijos menores o igual de dos (2) años previos a la fecha de la elección”.<sup>11</sup>

Para garantizar los derechos políticos y electorales de las personas con discapacidad, se aplicó el protocolo para atender a personas con discapacidad y brindar la atención preferente,<sup>12</sup> que tiene como principal objetivo garantizar la adecuada emisión de su voto. Este protocolo incluyó la distribución de planillas braille para personas con discapacidad visual y la habilitación de módulos temporales de votación para aquellas personas con dificultades para desplazarse hacia sus respectivas mesas de sufragio. Para la jornada electoral del 2 de octubre se habilitaron 11 991 mesas especiales y se dispuso de 9020 cartillas

---

11 “Incorporan, para las Elecciones Municipales Complementarias 2023, a las personas con factores de riesgo para COVID-19, mujeres embarazadas y personas con hijos menores o igual de dos (2) años previos a la fecha de la elección, como causales para la excusa al cargo de miembro de mesa”. Resolución Jefatural n.º 000497-2023-JN/ONPE. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales, 27 de abril de 2023. <https://bit.ly/46H0ge0>

12 “Protocolo para la atención a las personas con discapacidad y la atención preferente”. Resolución Jefatural n.º 002999-2022-JN/ONPE. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales, 1 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/3eGKnh3>

braille para la elección regional, 2725 para la provincial y 8627 para la elección provincial/distrital.<sup>13</sup>

Asimismo, se aplicó el “Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans y no-binarias en la jornada electoral”, con la finalidad de salvaguardar el derecho al sufragio de estas personas. Este protocolo establece un procedimiento claro para la atención de personas trans y no-binarias al momento de acudir a sus locales de votación (ELÍAS PINEDA *ET AL.* 2022). Como parte de las iniciativas de difusión del protocolo, se contempló la impresión de 85 070 afiches “Aquí votamos todxs” para ser desplegados en todos los locales de votación durante la jornada electoral.<sup>14</sup>

### 2.1.3 ORGANIZACIÓN DE LA SER 2022

La Segunda Elección Regional 2022 (SER 2022) se realizó el 4 de diciembre. Como se mencionó al inicio del capítulo, este proceso está estrechamente vinculado con las elecciones regionales y municipales, pues solo se convoca en las circunscripciones donde ninguna de las candidaturas a gobernador/a y vicegobernador/a obtuvo más del 30 % de los votos válidos. En las ERM 2022, las candidaturas ganadoras en 16 regiones del país lograron pasar esta valla. En las nueve regiones restantes (Amazonas, Cajamarca, Callao, Cusco, La Libertad, Lima, Moquegua, Pasco y Piura) se convocó a la segunda elección regional mediante el decreto supremo n.º 135-2022-PCM<sup>15</sup> publicado el 10 de noviembre de 2022.

Así la SER 2022 se celebró en 9 regiones, con 36 candidaturas presentadas por 14 organizaciones políticas, con el objetivo de elegir 18 representantes a la gobernación y vicegobernación regional. Es importante mencionar que la SER 2022 se convocó en la menor cantidad de regiones desde su implementación en 2010. Además, en este proceso se presentó el menor número de organizaciones políticas: 12 movimientos regionales y 2 partidos políticos. Por otro lado, de las 9 regiones convocadas, 6 participaron también en la SER 2018.

---

13 Informe n.º 000166-2023-SGM-CPP/ONPE en respuesta al oficio n.º 010-2023-JUS/DGDH, 1 de marzo de 2023.

14 Especialista en capacitación de actores electorales de la Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional (GOECOR) de la ONPE, correo electrónico a las autoras, 4 de mayo de 2023.

15 “Decreto Supremo que convoca a Segunda Elección en el proceso de Elecciones Regionales 2022, para el domingo 4 de diciembre de 2022”. Decreto supremo n.º 135-2022-PCM. Lima: Presidencia de la República, 11 de noviembre de 2022. <https://bit.ly/3qEYv02>



La organización de la jornada electoral también es un factor importante dentro de la revisión del marco contextual de estos procesos. Para esta jornada electoral se habilitaron 3468 locales de votación y 23 578 mesas de sufragio (ONPE 2022f). Dentro de este proceso también se contempló la participación en 479 centros poblados en los que se habilitaron 497 locales de votación (ONPE 2022f).

a) Personal electoral

Dado que la SER 2022 es un proceso electoral de menor envergadura que se convoca solo a nivel regional y en un determinado número de circunscripciones, la ONPE contrató 35 992 trabajadores/as electorales, de los cuales el 87 % fue personal asignado a los locales de votación. De estos 31 329 trabajadores/as electorales en locales de votación, el 4 % asumió como CD o CCP y el 13 % CLV o RLV. El 82 % de las y los trabajadores fueron CM, ya que este proceso no contó con CM-STAE. Finalmente, 1062 personas se desempeñaron como orientadores/as dentro de los locales de votación.<sup>16</sup>

b) Material y protocolos implementados

Además, al igual que en las ERM 2022, durante la SER 2022 se aplicaron el “Protocolo para atender a personas con discapacidad y brindar la atención preferente”<sup>17</sup> y el “Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans y no-binarias en la jornada electoral” (ELÍAS PINEDA *ET AL.* 2022). En ese contexto, se habilitaron 3696 mesas especiales para personas con discapacidad (ONPE 2022g), se entregaron 6252 plantillas braille (ONPE 2022h) y se solicitó la impresión de 23 578 afiches “¡Aquí votamos todxs!”<sup>18</sup>

---

16 Especialista en gestión administrativa de GOECOR/ONPE, correo electrónico a las autoras, 6 de junio de 2023.

17 “Protocolo para la atención a las personas con discapacidad y la atención preferente”. Resolución jefatural n.º 004854-2022-JN/ONPE. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales, 1 de diciembre de 2022. <https://bit.ly/44lKgfk>

18 Especialista en capacitación de actores electorales de GOECOR/ONPE, correo electrónico a las autoras, 4 de mayo de 2023.

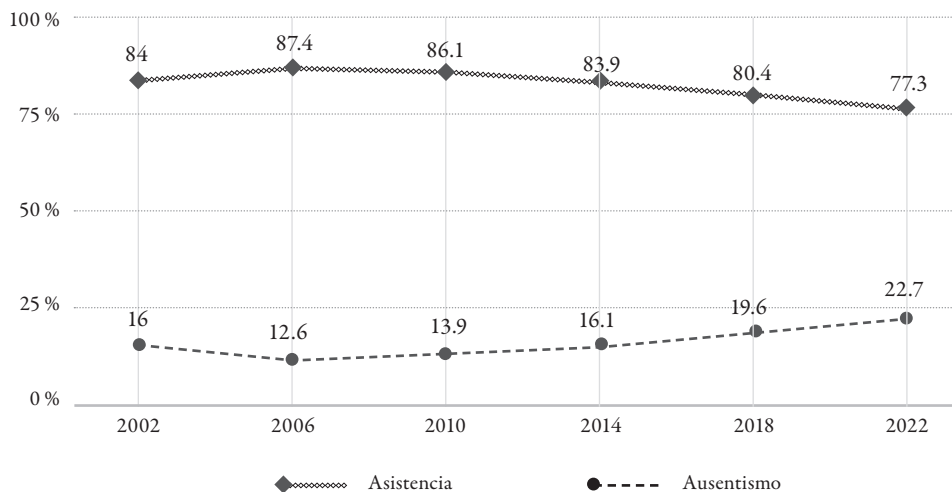
## 2.1.4 RESULTADOS DE LAS JORNADAS ELECTORALES

### a) Participación de la ciudadanía

Desde una perspectiva histórica, el comportamiento del electorado en las últimas elecciones subnacionales refleja una tendencia negativa en la participación ciudadana. Durante la jornada electoral del 2 de octubre de 2022, un total de 19 139 804 de personas acudieron a las urnas, es decir, el 77.3 % de las y los 24 760 062 electores/as convocados/as originalmente (ONPE 2022i). Este porcentaje marca el nivel más bajo de participación ciudadana desde la primera edición de las elecciones regionales y municipales en el año 2002, tal como se muestra en el Gráfico 4. Es decir, aunque la mayoría del electorado sigue participando en el proceso electoral, se observa una tendencia creciente de ausentismo.

GRÁFICO 4

Participación ciudadana y ausentismo a nivel subnacional (2002 - 2022)



Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2015; 2018; 2022j)

Para la SER 2022 se convocaron 6 892 945 de electores/as y la participación ciudadana alcanzó el 66.4 %, reportando así la mayor tasa de ausentismo desde el 2010 (33.6 %) (ONPE 2022j). Además, ninguna de las circunscripciones que participaron en la SER 2022 registró el 100 % de participación del electorado. Con ello, se confirma la tendencia de reducción de la participación ciudadana en los procesos electorales que fue también evidente durante las ERM 2022.

#### b) Éxito electoral

En las ERM 2022, los movimientos regionales obtuvieron una tasa de éxito electoral mayor que la de los partidos políticos, ya que el 56 % de las autoridades subnacionales electas se presentaron con movimientos regionales. Esta ha sido una tendencia muy común en las elecciones subnacionales en Perú, particularmente a nivel regional.

Resulta interesante que, pese a que solo participaron dos partidos políticos en la SER 2022, uno de ellos, el Partido Democrático Somos Perú, obtuvo mayor éxito electoral en cinco de las nueve regiones donde se convocó la segunda elección regional. Respecto a la cantidad de votos que obtuvieron las candidaturas ganadoras, la mayor proporción de votos válidos la obtuvo el Partido Democrático Somos Perú en Cajamarca (69.4 %), seguido del Movimiento Regional Más Callao (68 %) y el Movimiento Regional Unidad Cívica Lima (59.8 %) (ONPE 2022k). En el otro extremo, la menor concentración de votos entre las fórmulas ganadoras se registró en Amazonas, donde el movimiento regional Sentimiento Amazonense Regional obtuvo el 51.6 % de los votos válidos (ONPE 2022k). Cabe destacar que todas las autoridades electas en la SER 2022 ganaron con más del 50 % de los votos válidos, lo que refleja la importancia de este proceso electoral, pues legitima la elección de las máximas autoridades regionales con un apoyo sustancial del electorado (CANTUARIAS AYO Y PONTE TORREL 2023).

En resumen, las ERM 2022 y la SER 2022 se dieron en un contexto particular, pues se enfrentaron a una coyuntura de alta polarización política, fueron escenario de reformas políticas y se celebraron en un contexto de crisis sanitaria mundial. Además, ambas jornadas electorales reafirmaron la tendencia creciente hacia el ausentismo. Por último, los resultados de la SER 2022 mostraron un cambio en las tendencias políticas del ámbito subnacional respecto

a la prevalencia de los movimientos regionales frente a los partidos políticos. Tomando en cuenta estas perspectivas, esta investigación busca explorar la participación de tres actores electorales de vital importancia para el adecuado desarrollo de la jornada electoral en los locales de votación: el personal electoral ubicado en los locales de votación, las y los miembros de mesa y el electorado.

## 2.2. METODOLOGÍA

### 2.2.1. OBJETIVOS, VARIABLES E INDICADORES CONSIDERADOS

El objetivo de esta investigación es de tipo empírico-descriptivo. El estudio busca explorar y describir las experiencias electorales de tres actores con gran protagonismo en los locales de votación: trabajadores/as electorales, miembros de mesa y electorado. Para ello, este estudio responde la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son las experiencias de los actores electorales durante las jornadas electorales de las ERM 2022 y la SER 2022? A continuación, se plantean los objetivos y variables de este estudio.

TABLA 7

#### Matriz de diseño de investigación

Preguntas	Objetivos	Variables
Pregunta general	Objetivo general	
¿Cuáles son las experiencias de los actores electorales durante las jornadas electorales de las ERM 2022 y la SER 2022?	Describir las experiencias de los actores electorales durante las jornadas electorales de las ERM 2022 y la SER 2022.	Variables asociadas a la experiencia electoral
Pregunta específica 1	Objetivo específico 1	
¿Cuáles son las características sociodemográficas de los actores electorales seleccionados?	Describir las características sociodemográficas de los actores seleccionados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Variables sociodemográficas, laborales y familiares</li> <li>• Experiencia previa en elecciones</li> </ul>
Pregunta específica 2	Objetivo específico 2	
¿Cuál es la evaluación subjetiva de la experiencia electoral del personal electoral en los locales de votación, miembros de mesa y electorado respecto de su rol en las jornadas electorales?	Describir la evaluación subjetiva de la experiencia electoral del personal electoral en los locales de votación, miembros de mesa y electorado respecto a su rol.	Evaluación de la propia experiencia electoral



→

Preguntas	Objetivos	VARIABLES
Pregunta específica 3	Objetivo específico 3	
¿Cuál es la percepción de la calidad de la jornada electoral por parte del personal de los locales de votación, miembros de mesa y electorado?	Describir la percepción de la calidad de la organización de la jornada electoral del personal en los locales de votación, miembros de mesa y electorado.	Percepción de la calidad de la organización del proceso electoral
Pregunta específica 4	Objetivo específico 4	
¿Cuáles son las barreras que afectan la participación del personal en los locales de votación, miembros de mesa y electorado?	Describir el comportamiento del personal electoral en los locales de votación, miembros de mesa y electorado durante la jornada electoral.	Barreras percibidas durante la jornada electoral

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, para facilitar el análisis de la información obtenida en la investigación se proponen diferentes variables sobre algunos aspectos relacionados a (i) la experiencia en el cargo, (ii) la evaluación de la organización del proceso electoral y (iii) las barreras que pueden enfrentar los actores electorales durante la jornada electoral (Ver Tabla 8).

Tabla 8  
Matriz de operacionalización de variables de análisis

Variables	Definición conceptual	Dimensiones	Indicadores
Variables sociodemográficas, laborales y familiares	Características y atributos de las personas que pueden ser categorizados y utilizados para describir y analizar diferentes aspectos de una población. Las variables sociodemográficas son fundamentales para comprender las características de una población y su influencia en diversos fenómenos sociales, incluyendo el comportamiento electoral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dimensión social</li> <li>Dimensión demográfica</li> <li>Dimensión laboral</li> <li>Dimensión familiar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Edad</li> <li>Género</li> <li>Nivel educativo</li> <li>Lugar de residencia</li> <li>Experiencia previa como trabajador/a electoral, entre otros</li> </ul>
Experiencia previa en elecciones	Trabajo previo en un centro de votación durante un proceso electoral como personal en local de votación o como miembro de mesa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Experiencia previa como personal en local de votación</li> <li>Experiencia previa como miembro de mesa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cargos similares ocupados con anterioridad.</li> <li>Procesos electorales en los que la persona participó como trabajadora electoral, entre otros.</li> </ul>
Evaluación de la propia experiencia electoral	Valoración que cada persona hace sobre su participación en el proceso electoral. Esta evaluación implica considerar aspectos como la satisfacción, las emociones experimentadas y el grado de involucramiento percibido durante la jornada electoral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitación recibida</li> <li>Motivación para ejercer el cargo</li> <li>Evaluación de la jornada</li> <li>Autoevaluación</li> <li>Carga laboral</li> <li>Medios preferidos para acceder a información electoral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación de la capacitación recibida</li> <li>Evaluación de materiales de capacitación compartidos</li> <li>Intención de participar en jornadas de capacitación</li> <li>Asistencia a sesiones de capacitación programadas por la ONPE</li> <li>Recepción de materiales informativos respecto a la jornada electoral y otros insumos</li> <li>Acceso a capacitación en lenguas originarias, entre otros</li> </ul>



↑ Variables	Definición conceptual	Dimensiones	Indicadores
Percepción de la calidad de la organización del proceso electoral	Evaluación subjetiva que las personas hacen sobre la calidad del proceso electoral de manera general en términos de organización, eficiencia y confiabilidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación general de la organización del proceso</li> <li>• Confianza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación del proceso electoral</li> <li>• Percepción de cambios en organización y ejecución del proceso electoral (condiciones logísticas, laborales y de confianza en el proceso electoral, entre otros)</li> </ul>
Barreras percibidas durante la jornada electoral	Evaluación subjetiva que las personas hacen acerca de los obstáculos o dificultades que perciben o experimentan durante su participación (o la participación de otras personas) en la jornada electoral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Barreras percibidas para asistir al local de votación</li> <li>• Barreras percibidas para votar dentro del local de votación</li> <li>• Barreras percibidas para llevar a cabo la labor asignada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistirá/asistió a la jornada</li> <li>• Razones de ausentismo</li> <li>• Grado de satisfacción con la asignación de locales de votación</li> <li>• Sensibilización sobre la atención al electorado en situación de vulnerabilidad, entre otros</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

### 2.2.2. DISEÑO Y HERRAMIENTAS: LA APLICACIÓN DE ENCUESTAS VIRTUALES<sup>19</sup>

Esta investigación se basa en un diseño observacional y emplea herramientas cuantitativas para el recojo y procesamiento de datos. Para lograrlo, toma como referencia estudios recientes en el tema, como los realizados por James *et al.* (2019), Suttman-Lea (2020), Partheymüller *et al.* (2022) o Garnett y Leibel (2022), en los cuales se aplican encuestas en línea para el análisis de las experiencias del personal electoral y el electorado. En la investigación social, la aplicación de encuestas virtuales se ha convertido en una herramienta para el recojo de información cuantitativa más rápida y accesible que otras técnicas tradicionales (BALL 2019; FRIPPAT Y MARQUIS 2010). Bajo esta perspectiva, estas son las principales ventajas respecto al uso de encuestas en línea o virtuales:

- Mayor alcance a las y los sujetos de estudio, pese a que se pueden enfrentar algunas dificultades con el acceso a internet según la conectividad (BALL 2019).
- Con un mayor alcance aumenta también la tasa de respuesta entre las personas seleccionadas (ALESSI Y MARTIN 2010).
- Reducción muy significativa en los costos de aplicación tanto en evitar la impresión de material físico como en la organización logística (EYSENBACH 2004).
- Reducción de los errores en el registro de respuestas, dado que las respuestas pueden ser autorreportadas (BETHLEHEM 2008), entre otros.

Sumado a estas ventajas, generar evidencia sobre la participación de los actores electorales es de vital importancia para la ONPE como organismo de gestión electoral, en particular para la toma de decisiones y la producción de mejores resultados en el desarrollo y ejecución de las jornadas electorales. Si bien las encuestas en línea también enfrentan ciertas limitaciones, se considera que la información recogida es valiosa en tanto la naturaleza del estudio se mantiene exploratoria.

---

19 Para visualizar las fichas técnicas de cada encuesta aplicada, revisar la sección Anexos.



Tomando en cuenta estas ventajas, la Subgerencia de Documentación e Investigación Electoral (SGDIE) aplicó un total de diez encuestas de tipo censal a los actores mapeados, bajo una metodología de autorregistro virtual. Las encuestas aplicadas a cada tipo de actor se elaboraron de forma independiente. Además, cada uno de estos cuestionarios contenía preguntas de opción múltiple y preguntas abiertas, con el objetivo de contar con mayor información cualitativa sobre las diversas variables de análisis. En ese sentido y a fin de contar con datos estadísticos comparados, se replicaron algunas preguntas en varios de los cuestionarios aplicados a cada tipo de actor electoral. Finalmente, bajo una aproximación exploratoria, se incluyeron ítems que abordaban aspectos relacionados con la capacitación, la ejecución de actividades, la satisfacción con la jornada electoral y elementos de confianza institucional, entre otros.

Asimismo, se consideraron de forma homogénea variables de caracterización sociodemográfica, con la finalidad de identificar diferentes perfiles entre los grupos de actores participantes de las encuestas. Sumado a esto, se solicitó a las y los participantes su número de documento nacional de identidad (DNI), para contrastarlo con información del padrón electoral y así obtener un perfil sociodemográfico adecuado de las personas participantes.

El método de contacto para acceder a los actores seleccionados fue a través de correo electrónico, aunque se dio bajo diferentes modalidades según el tipo de actor electoral. Para el caso del personal ONPE, se envió un correo electrónico con las encuestas según el tipo de cargo que habían desempeñado en los locales de votación. Para los/as votantes y miembros de mesa, el contacto fue gracias al registro en la plataforma virtual “Consulta tu local de votación”. De esta manera, se envió la encuesta virtual a través de un enlace por correo electrónico a las y los ciudadanos que se registraron de manera voluntaria en esta plataforma y autorizaron el uso de sus datos personales.

Respecto al personal ONPE, se focalizó la aplicación de encuestas a tres tipos de trabajadores/as electorales en los locales de votación: (i) CM o CM- STAE, (ii) CLV o RLV y (iii) CD o CCP. Así, se aplicaron tres encuestas, una por cada grupo de actores. Recopilar información de las y los trabajadores electorales resulta vital, pues este personal es el principal responsable del adecuado desarrollo de la jornada electoral en su local de votación.

En cuanto a las y los miembros de mesa (MM), se aplicaron cuestionarios en tres marcos temporales: (i) previo a la jornada electoral del 2 de octubre de 2022 (ERM 2022), (ii) posterior a la jornada electoral del 2 de octubre y (iii) posterior a la jornada electoral de la SER 2022 (4 de diciembre).

Para el electorado se aplicaron cuatro cuestionarios: (i) al electorado asistente a las ERM 2022, (ii) al electorado ausente en las ERM 2022, (iii) al electorado asistente a la SER 2022 y (iv) al electorado ausente en la SER 2022.

Con la finalidad de observar el vínculo entre las variables que influyen sobre la experiencia electoral identificadas en las encuestas aplicadas en 2022, se presenta una matriz de correspondencia entre variables, indicadores y encuestas donde están presentes (Ver Tabla 9). Además, dado que el enfoque de la investigación fue cuantitativo, a continuación se precisan algunas de las principales acciones para la recolección, limpieza, tratamiento y análisis de los datos obtenidos.

Las encuestas se programaron a través de la plataforma de Google Forms y se enviaron por correo electrónico. Una vez finalizado el periodo de respuesta establecido, se realizó toda la limpieza y tratamiento de datos tras la fusión (*inner join*) de las encuestas con los datos comparados del padrón electoral, a partir del DNI de cada participante. Para ello, se realizó un proceso de estandarización y normalización de las respuestas, con la finalidad de presentarlas en un formato uniforme y comparable. Además, se eliminaron las respuestas duplicadas de personas que llenaron la misma encuesta más de una vez, para evitar la sobrerrepresentación de algunos grupos encuestados y para garantizar la integridad de los datos. Este proceso se realizó usando la librería *pandas* de Python.

Con el propósito de recategorizar las respuestas abiertas a preguntas sobre inconvenientes experimentados durante la jornada electoral, se llevó a cabo un análisis predictivo de clasificación de textos utilizando Python. Para ello, se construyó un modelo de clasificación utilizando algoritmos de *machine learning* disponibles en la librería *Scikit-learn* de Python. A partir del cálculo de matrices de confusión y métricas de evaluación, se estimó el rendimiento de los distintos algoritmos (clasificadores bayesianos, máquinas de vectores de soporte [SVM], redes neuronales) sobre la data utilizada. De esta manera, se entrenó un modelo realizando la optimización de hiperparámetros mediante la clase *grid search*

de la librería *Scikit-learn*, para maximizar su precisión y rendimiento en la recategorización de las respuestas abiertas faltantes en las encuestas.

En relación con el análisis exploratorio de datos, la información se consolidó en una tabla con un formato tabular para facilitar el análisis y la visualización, utilizando las librerías *pandas*, *matplotlib* y *seaborn*. Se aplicaron técnicas estadísticas y se calcularon matrices de correlación, tales como el Chi cuadrado, la V de Cramer, el Rho de Spearman y el coeficiente de correlación punto biserial para detectar correlaciones significativas entre las variables estudiadas. Para la visualización de los datos se utilizó el software Tableau. Cabe precisar que, dado el enfoque exploratorio de la investigación, los resultados presentados no pueden ser extrapolados al universo de actores; sin embargo, la investigación cuenta con una amplia validez interna.

TABLA 9  
Matriz de correspondencia entre indicadores e ítems en encuestas aplicadas según actor electoral

Variables	Dimensiones	Indicadores	Personal	MM	Electores/as
Variables sociodemográficas, laborales y familiares	Dimensión social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sexo</li> <li>• Edad</li> <li>• Ubicación geográfica</li> </ul>			
	Dimensión demográfica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lugar de residencia</li> <li>• Autoidentificación étnica</li> <li>• Situación de vulnerabilidad (discapacidad)</li> <li>• Nivel de instrucción alcanzado</li> </ul>	x	x	x
	Dimensión laboral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Situación laboral</li> <li>• Cargo que desempeñará/desempeñó durante las ERM 2022</li> </ul>	x	x	x
	Dimensión familiar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene hijos/as menores de 2 años</li> <li>• Estado civil</li> </ul>		x	
Experiencia previa en elecciones	Experiencia previa como personal de local de votación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cargos similares ocupados con anterioridad</li> <li>• Procesos electorales en los que participó como trabajador/a electoral</li> </ul>	x		
	Experiencia previa como miembro de mesa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de veces en las que ha sido seleccionado/a como miembro de mesa</li> <li>• Número de veces en las que ha participado como miembro de mesa en procesos electorales</li> </ul>		x	



Variables	Dimensiones	Indicadores	Personal	MM	Electores/as	
Evaluación de la propia experiencia electoral	Capacitación recibida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de la capacitación recibida</li> <li>• Evaluación de materiales de capacitación compartidos</li> </ul>	x	x	x	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intención de participar en jornadas de capacitación</li> <li>• Asistencia a jornadas de capacitación programadas por la ONPE</li> <li>• Recepción de materiales informativos respecto a la jornada electoral y otros insumos</li> <li>• Acceso a capacitación en lenguas originarias</li> </ul>		x		
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sensibilización sobre la atención a electorado en situación de vulnerabilidad</li> </ul>	x			
	Motivación para ejercer el cargo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intenciones de ausentismo en el cargo de forma anticipada</li> <li>• Motivaciones para participar en el cargo</li> <li>• Intención de volver a participar en el cargo</li> </ul>			x	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de etapas de la jornada electoral</li> <li>• Principales dificultades enfrentadas durante la jornada electoral</li> <li>• Grado de satisfacción con la jornada electoral</li> </ul>		x		x
	Autoevaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de emociones (positivas o negativas) al ejercer el cargo</li> <li>• Evaluación del desempeño personal durante la jornada electoral</li> </ul>		x	x	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de mesas/locales a cargo</li> <li>• Horario de ingreso en la jornada electoral</li> <li>• Horario de salida posterior a la ejecución de actividades</li> </ul>		x		
	Medios preferidos para acceder a información electoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuentes de información preferidas para acceder a los resultados electorales (medios de comunicación de TV, prensa escrita o de formato digital, plataformas de resultados oficial de ONPE, redes sociales institucionales)</li> </ul>		x	x	
						x

↑				
Percepción de la calidad de la organización del proceso electoral	Evaluación general de la organización del proceso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación del proceso electoral</li> <li>• Percepción de cambios en organización y ejecución del proceso electoral (sobre condiciones logísticas, laborales y de confianza del proceso electoral)</li> </ul>	x	x
	Confianza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grado de confianza en los organismos electorales (ONPE, JNE y Reniec)</li> <li>• Grado de confianza en los resultados de las ERM/SER 2022</li> <li>• Grado de confianza en las organizaciones políticas</li> </ul>		x
Barreras percibidas durante la jornada electoral	Barreras percibidas para asistir al local de votación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistirá/Asistió a la jornada</li> <li>• Razones de ausentismo</li> <li>• Grado de satisfacción con la asignación de locales de votación</li> </ul>		x
	Barreras percibidas para votar dentro del local de votación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sensibilización sobre la atención a electorado en situación de vulnerabilidad</li> <li>• Reconocimiento y atención de personas en situación de vulnerabilidad durante la jornada electoral</li> </ul>	x	
Barreras percibidas para llevar a cabo la labor asignada	Barreras percibidas para llevar a cabo la labor asignada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incidentes identificados durante la jornada electoral</li> <li>• Disponibilidad de materiales informativos durante la jornada electoral</li> </ul>	x	

Fuente: Elaboración propia



## CAPÍTULO 3

# Actores en los locales de votación durante la jornada electoral

El objetivo de este capítulo es presentar los perfiles de los actores electorales involucrados en el estudio. Por un lado, se detallarán las principales actividades desempeñadas por los/as trabajadores/as de la ONPE, las y los miembros de mesa y el electorado en el proceso electoral. Por otro lado, en base a las respuestas de las encuestas aplicadas por la ONPE en las elecciones subnacionales del 2022, se presentarán los principales hallazgos de la exploración de factores sociodemográficos y actitudinales por cada actor. El capítulo concluye que existe una tendencia a la “profesionalización” entre los/as trabajadores/as electorales de la ONPE, destacando trayectorias laborales que inician en los cargos de coordinación de mesas y llegan a cargos de mayor responsabilidad como el de coordinación distrital o de centro poblado. En relación con las y los miembros de mesa, se destacan las motivaciones cívicas para cumplir con el cargo asignado por sobre otros incentivos. Finalmente, se brindan datos relevantes sobre la participación del electorado durante la jornada electoral y aproximaciones a las razones de su ausentismo. En las siguientes secciones se presentan las principales características de las y los actores electorales encuestados.

### 3.1 PERSONAL DE LA ONPE EN LOS LOCALES DE VOTACIÓN

Durante las ERM 2022, se activaron 93 ODPE (ONPE 2022I). Estas oficinas descentralizadas son las responsables de la organización y ejecución de las elecciones, al igual que de la contratación del personal electoral institucional seleccionado para la jornada. Asimismo, tienen la responsabilidad de hacer el



sorteo de miembros de mesa y realizar las capacitaciones necesarias para los diferentes actores electorales (ONPE 2022l).

Para cada jornada electoral, la ONPE garantiza la presencia de personal en los locales de votación, particularmente del personal que orienta y atiende a los diferentes actores electorales involucrados. Estos son las y los (i) coordinadores/as distritales y coordinadores/as de centros poblados, (ii) coordinadores/as y responsables de locales de votación y (iii) coordinadores/as de mesa. El personal mencionado es contratado en los meses previos a la elección. Una vez que el personal es seleccionado, la Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional de la ONPE (GOECOR) es la encargada de su capacitación. La Tabla 10 muestra la distribución del personal según los cargos mencionados para ambas jornadas electorales del 2022.

TABLA 10

## Distribución de personal en local de votación

Personal ONPE	ERM 2022	SER 2022
Coordinador/a de mesa (CM)	38 870 CM 8000 CM - STAE	25 560 CM
Coordinador/a de Local de Votación (CLV) o Responsable de Local de Votación (RLV)	6251 CLV 5114 RLV	1394 CLV 2088 RLV
Coordinadores/as Distritales (CD) y Coordinadores/as de Centro Poblado (CCP)	2384 CD 1349 CCP	746 CD 479 CCP

Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2022m; 2022n)

A continuación, se presentan las principales características y responsabilidades de las y los trabajadores/as durante la jornada electoral de acuerdo a lo que establece GOECOR.<sup>20</sup>

20 Subgerenta de Capacitación y Formación Electoral de GOECOR, correo electrónico a las autoras, 6 de junio de 2023.

- a) Coordinador/a distrital y Coordinador/a de centro poblado. Son las y los principales responsables de supervisar el desarrollo de la jornada electoral a nivel distrital y de centro poblado. Entre sus principales funciones se encuentran:
- Recibir y distribuir los materiales a las y los CLV para el acondicionamiento del local de votación.
  - Monitorear el acondicionamiento de los locales de votación en su distrito o centro poblado.
  - Monitorear y apoyar en el desarrollo de la jornada electoral en los locales de votación del distrito o centro poblado.
  - Apoyar a las y los CLV en el repliegue integral.
- b) Coordinador/a de local de votación y Responsable de local de votación. Tienen la mayor responsabilidad administrativa en los locales de votación. Sus principales tareas son:
- Coordinar con la PNP o FF. AA. sobre la seguridad del proceso antes, durante y después de la jornada electoral.
  - Realizar la reunión de capacitación con el personal de la PNP y de las FF. AA. asignados/as al local de votación.
  - Colaborar con las indicaciones formuladas por la oficina de seguridad de la ONPE, efectivos de la PNP y oficiales de las FF. AA, en caso de producirse una emergencia.
  - Acondicionar y señalar junto con los/as CM el local de votación, el módulo temporal de votación, las aulas de sufragio, el centro de acopio y el punto de transmisión.
  - Atender a fiscalizadores/as del JEE y el JNE, representantes del Ministerio Público, observadores/as, medios de comunicación y personeros/as.
  - Garantizar el correcto desarrollo de la instalación, sufragio y escrutinio.

- Apoyar a las y los miembros de mesa en el cumplimiento de la Ley n.° 28683 y la Ley n.° 29973 durante la atención preferente.
  - Garantizar que todo el personal del local de votación aplique las disposiciones del Protocolo que garantiza el derecho al voto de las personas trans y no binarias.
  - Recibir los documentos, los materiales electorales y los equipos informáticos electorales (EIE) en el centro de acopio.
  - Devolver el local de votación tal como lo recibió.
- c) Coordinador/a de mesa. Es el personal ONPE que orienta la labor de las y los miembros de mesa durante la jornada electoral. Asimismo, brinda asistencia a solicitud del electorado. También realiza las siguientes actividades:
- Acondicionar y señalar los patios, los pasadizos, las aulas y otros ambientes del local de votación.
  - Asistir a las y los miembros de mesa durante la instalación, sufragio y escrutinio, de acuerdo con el manual de instrucciones para miembros de mesa.
  - Orientar a los y las votantes el día de la jornada electoral.
  - Trasladar las actas electorales de la mesa de sufragio al centro de acopio. Recoger y ordenar el material electoral (cabina, ánfora y caja con restos electorales).
  - Apoyar en el ordenamiento del material en el centro de acopio y del material de capacitación, cabinas, ánforas y cajas con restos electorales.
  - Apoyar en todas las actividades que se lleven a cabo en el local de votación el día de la jornada electoral.
  - Apoyar en el repliegue integral.

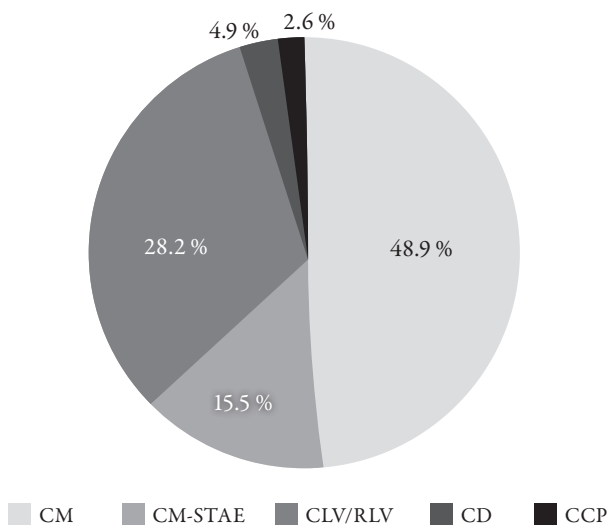
- d) Coordinador/a de mesa STAE. Al igual que las y los coordinadores de mesa convencionales, las y los CM-STAE acompañan el proceso de instalación, sufragio y escrutinio; sin embargo, también supervisan el uso de la Solución Tecnológica de Apoyo al Escrutinio (STAE) de la ONPE. Adicionalmente, se encargan de:
- Acondicionar y señalar los patios, los pasadizos, las aulas y otros ambientes del local de votación.
  - Habilitar y acondicionar los equipos informáticos dentro del local de votación y verificar su operatividad y conexión a internet.
  - Asistir a las y los miembros de mesa en la operatividad de los equipos durante la jornada electoral en los locales de votación.
  - Asistir a las y los miembros de mesa durante la instalación, sufragio y escrutinio, de acuerdo con las indicaciones del manual de instrucción para miembros de mesa.
  - Registrar a las y los miembros de mesa en la STAE y generar sus certificados digitales. Proceder de la misma manera con los/as personeros/as que lo soliciten.
  - Orientar al electorado el día de la jornada electoral.
  - Custodiar los equipos informáticos y material electoral asignado.
  - Aplicar los procedimientos de contingencia en caso de que se requiera.
  - Velar por la seguridad de los equipos informáticos.
  - Realizar el ordenamiento de los documentos y los EIE en el centro de acopio.
  - Apoyar en el ordenamiento de material de capacitación, cabinas, ánforas y cajas con restos electorales.
  - Apoyar en el repliegue integral.

### 3.1.1. PERFIL DEL PERSONAL DE LA ONPE ENCUESTADO

A través de un envío masivo de correos electrónicos al personal de la ONPE contratado para las jornadas electorales, se les solicitó responder la encuesta diseñada para los diferentes tipos de “chalecos azules”. Se encuestó a un total de 14 007 trabajadoras y trabajadores que desempeñaron labores durante la jornada electoral, de los cuales 6843 fueron CM convencionales, 2167 CM-STAE, 3944 CLV/RLV, 682 CD y 371 CCP (Ver Gráfico 5).

GRÁFICO 5

Distribución de personal ONPE encuestado según cargo en las ERM 2022

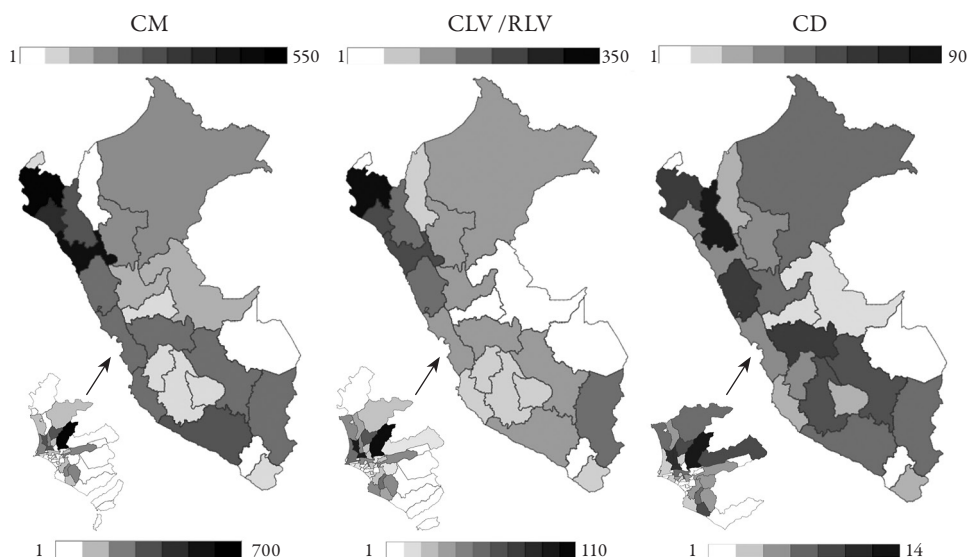


Fuente: Elaboración propia

El personal de la ONPE encuestado fue en su mayoría femenino (61.3 % vs. 38.7 % masculino). Asimismo, el 49 % del personal encuestado fueron jóvenes menores de 29 años, 35 % adultos entre los 30 y 44 años, 14 % personas entre 45 y 59 años y el 2 % tienen de 60 años a más. La mayoría de las personas encuestadas son CM y se encuentran en Lima Metropolitana. Esta concentración geográfica se debe a que la ONPE destina más personal a las circunscripciones con mayor concentración de electores, lo que requiere contratar más personal en esas áreas.

GRÁFICO 6

Distribución de personal ONPE encuestado a nivel departamental  
según cargo, ERM 2022



Fuente: Elaboración propia

Nota: Dado que la mayoría de participantes se concentró en Lima Metropolitana, se hace una ampliación de la ilustración sobre esta circunscripción.

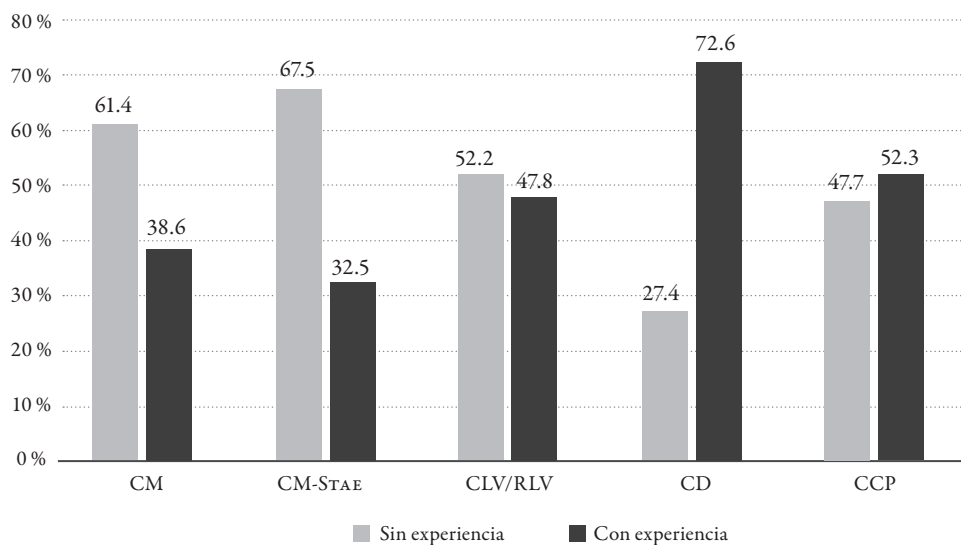
a) Experiencias previas: profesionalización del trabajo electoral

Para una aproximación al nivel de profesionalización de los/as trabajadores/as electorales de la ONPE en las ERM 2022, se consultó a este personal si habían desempeñado funciones como trabajadores/as electorales en procesos electorales previos.

Del total de trabajadores y trabajadoras electorales encuestados/as, se encontró que el 42 % contaba con experiencia previa en algún proceso electoral. Además, particularmente en el caso de las y los CD más del 70 % de participantes en este cargo tenían experiencia previa en el servicio electoral (Ver Gráfico 7).

GRÁFICO 7

## Distribución de personal ONPE con y sin experiencia previa, ERM 2022

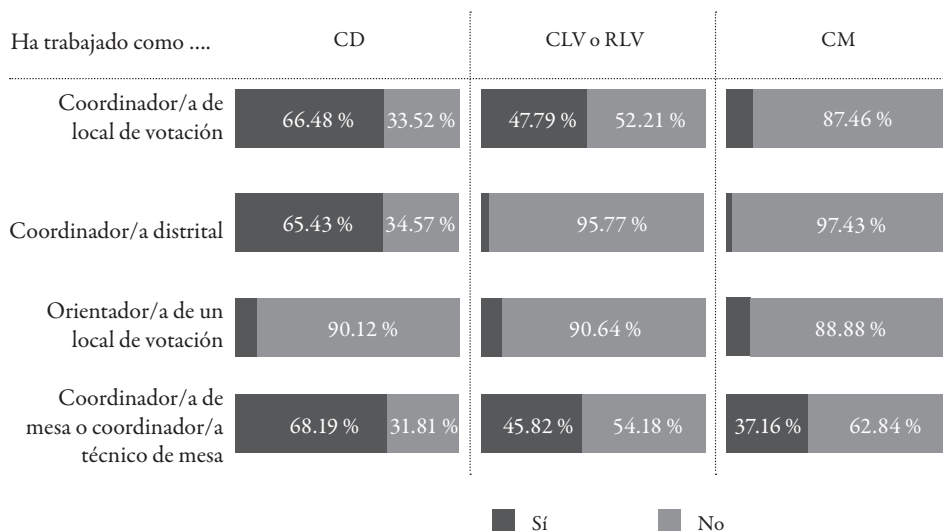


Fuente: Elaboración propia

Los resultados indican diferentes tendencias. Por un lado, se observa una tendencia hacia la profesionalización en aquellas personas que ocuparon el cargo de más alto rango: las y los CD. Como se aprecia en el Gráfico 8, las y los coordinadores distritales contratados para las ERM 2022 tienen mayor experiencia previa en diversos cargos. En promedio, más del 65 % de estos/as trabajadores/as participaron en otros procesos electorales como CLV/RLV, CM o en el mismo cargo. Por otro lado, entre las y los CLV/RLV se encontró que cerca del 48 % ha ocupado el mismo cargo en procesos previos y el 46 % se ha desempeñado como CM en anteriores elecciones. Finalmente, entre el personal que ocupó el cargo de CM, el 37 % ha ocupado el mismo cargo con anterioridad, el 12 % ha sido CLV/RLV, el 11 % fue orientador/a en jornadas electorales previas y apenas el 3 % ha ocupado el cargo de CD.

GRÁFICO 8

Experiencia electoral previa del personal ONPE durante las ERM 2022



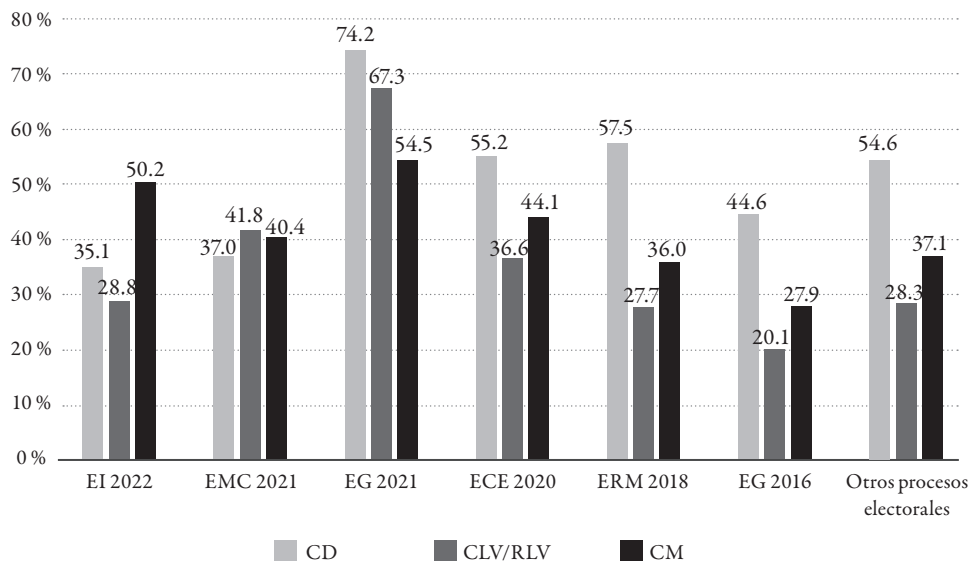
Fuente: Elaboración propia

La mayoría de CLV/RLV y CM, no tienen experiencia previa como CD. Esto podría reafirmar la teoría de una línea de carrera profesional en los cargos electorales. En ese sentido, el cargo de CM (de menor responsabilidad dentro de los cargos evaluados) suele ser el cargo de partida, mientras que el cargo de CD (el de mayor responsabilidad) a menudo es el cargo de llegada. Esto se condice con los resultados de la encuesta, en la que se encontró que las y los CD son las personas que tienen mayor experiencia previa en comparación con las y los CM y CLV/RLV.



GRÁFICO 9

## Procesos electorales anteriores en los que ha participado el personal ONPE



Fuente: Elaboración propia

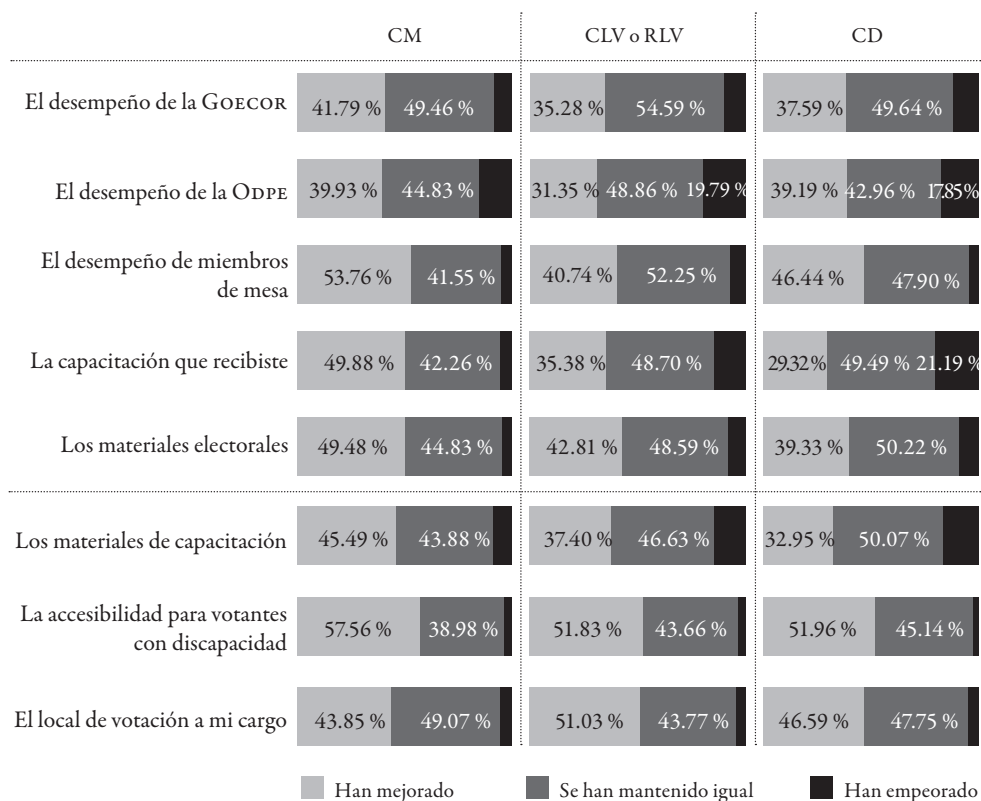
La profesionalización del servicio público se muestra también en la alta proporción de trabajadores/as electorales que participaron en procesos anteriores, independientemente del cargo que ocupan. Tal como se muestra en el Gráfico 9, la mayoría de las y los trabajadores electorales cuenta con experiencia en las Elecciones Generales 2021 (EG 2021). Un aspecto interesante sobre este proceso está vinculado al contexto en el que se desarrolló. Las EG 2021 fueron el primer proceso electoral organizado y ejecutado en medio de la crisis sanitaria, con mayores restricciones de contacto y de movilización dictadas por el Estado. Por lo tanto, se requirió de amplio personal electoral y una organización muy prolija para garantizar la bioseguridad de cada una de las personas participantes. Por otro lado, al hacer el desglose por cargo, se identifica que una menor cantidad de CLV/RLV y CM participaron en las Elecciones Generales 2016 (EG 2016). En el caso de las y los CD, su participación en procesos previos supera a la de los otros cargos con excepción de dos procesos: las EI 2022 y las Elecciones Municipales Complementarias 2021 (EMC 2021). De esta manera, se observa que las trayectorias electorales son un factor importante entre el personal con mayor responsabilidad administrativa, como las y los CD.

b) Comparación de experiencias y evaluación de la ONPE

Tomando en cuenta el alto porcentaje de trabajadoras y trabajadores electorales de las ERM 2022 con algún tipo de experiencia previa, se les consultó sobre la mejora en el desempeño de la ONPE en contraste a elecciones pasadas (Ver Gráfico 10). Así, se identificó que el personal con trayectoria previa en el servicio electoral considera que el desempeño de la GOECOR y las ODPE mejoró o se mantuvo igual. Otro aspecto destacado es la mejora percibida en la accesibilidad para votantes con discapacidad de los locales de votación. Esto condice con la implementación y ejecución de medidas a nivel nacional para garantizar el voto de personas con discapacidad o en situación de vulnerabilidad (ONPE 2022a) que se vienen desarrollando y mejorando hace varios procesos electorales.

GRÁFICO 10

Comparación de ítems de las ERM 2022 con experiencias previas



Fuente: Elaboración propia

De esta manera, los resultados de la evaluación del personal ONPE con experiencias electorales previas evidencian una perspectiva mayoritariamente positiva respecto a diferentes componentes del proceso electoral, particularmente aquellos vinculados con la organización de la jornada electoral, la capacitación, los materiales electorales y la aplicación de medidas accesibles para el voto de personas con discapacidad. A la luz de los hallazgos en la literatura, el personal electoral tiende a expresar evaluaciones favorables sobre el proceso electoral, identificando mejoras a través del tiempo (CLARK Y JAMES 2021). Tal como señalan estos autores, la satisfacción con el proceso electoral puede llevar a que las y los trabajadores/as electorales decidan volver a ejercer funciones en procesos electorales (CLARK Y JAMES 2021).

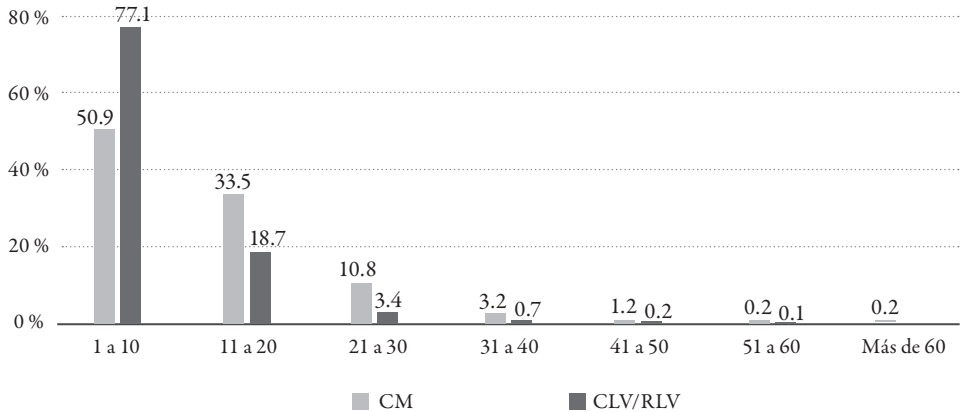
### c) Mesas y locales asignados

Como se detalló en la primera parte de esta sección, el personal de la ONPE en los locales de votación tiene diferentes responsabilidades; sin embargo, entre las más importantes destacan dos: (i) la instalación de los locales y (ii) la supervisión de la instalación de las mesas y del sufragio. En consecuencia, la aproximación al número de mesas que tienen a cargo es un dato importante a analizar. Durante las ERM 2022, se habilitaron 11 298 locales de votación con 84 323 mesas de sufragio (ONPE 2022c). Estos locales tuvieron un rango de entre 1 y 99 mesas de votación. Aquí cabe precisar que solo un local contó con 99 mesas de votación durante la jornada electoral del 2 de octubre de 2022: la Universidad Nacional de Trujillo (ONPE 2022c).

Como se observa en el Gráfico 11, del total de CM y CLV/RLV encuestados/as se encontró que, para ambos casos, la mayoría ejerció sus funciones en locales donde se instalaron entre 1 y 10 mesas de sufragio. Entre las y los CM, 1 de cada 2 trabajadores/as estuvo en locales de votación con ese rango de mesas, mientras que en el caso de los CLV/RLV, 7 de cada 10 estuvo en la misma situación. Cabe destacar que entre las personas encuestadas solo 23 estuvieron en locales con más de 60 mesas de sufragios habilitadas. Particularmente, se resalta el caso de siete personas encuestadas: 6 CM y 1 CLV que estuvieron en el único local de votación que contó con 99 mesas de sufragio.

GRÁFICO 11

Número de mesas en los locales de votación asignados durante las ERM 2022

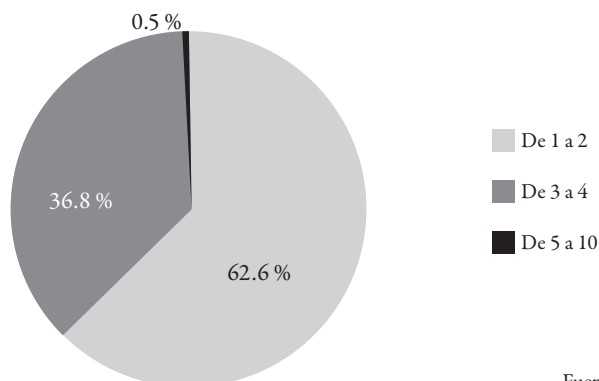


Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, las y los CM son el personal encargado de acompañar en la instalación, sufragio y escrutinio de los votos. Por lo tanto, tienen asignado un número más manejable de mesas para asistir. Entre el personal encuestado se encontró que más del 60 % de CM tuvo en promedio entre 1 y 2 mesas a su cargo. Entre las y los de CM encuestados/as, el 99 % tuvo entre 1 y 4 mesas durante la jornada electoral del 2 de octubre (Ver Gráfico 12).

GRÁFICO 12

Número de mesas asignadas a CM encuestados/as, ERM 2022



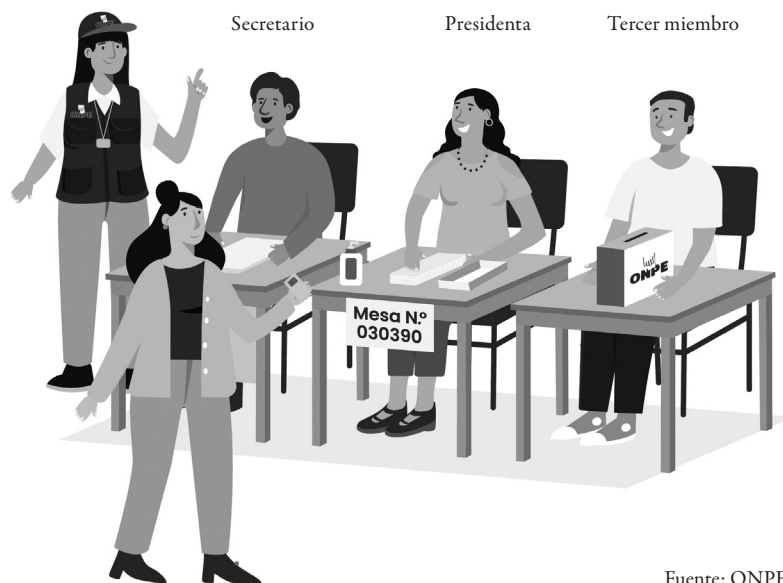
Fuente: Elaboración propia

### 3.2 MIEMBROS DE MESA

En Perú, a diferencia de otros países en América Latina, el voto es obligatorio (ONPE 2022a). Dado que la participación de la ciudadanía en elecciones es masiva, el desarrollo de la jornada electoral requiere un número alto de personal electoral, especialmente en la atención de las mesas de sufragio. Por ello, la ONPE convoca a través de un sorteo público a un determinado grupo de electores y electoras para que se desempeñen como MM. Por cada mesa, la ONPE designa tres miembros titulares (presidente/a, secretario/a y tercer miembro) y tres miembros suplentes (ONPE 2022a) cuya participación es obligatoria. En concreto, las y los miembros de mesa son responsables de tres etapas durante la jornada electoral: (i) instalar las mesas; (ii) recibir y verificar la identidad de los votantes, entregar las cédulas de sufragio y los materiales necesarios para emitir el voto; y (iii) realizar el conteo y escrutinio de los votos. Cada integrante de la mesa de sufragio tiene responsabilidades específicas según la etapa de la jornada electoral, pero sus principales funciones se resumen en la Tabla 11.

IMAGEN 1

#### Miembros de mesa



Fuente: ONPE (2022o)

TABLA 11

Cargos de miembros de mesa en las mesas de votación, ERM 2022

Cargo	Principales funciones
Presidente/a	Principal representante de la mesa de sufragio. Recibe los materiales electorales destinados a su mesa y verifica que los materiales cumplan la cantidad asignada al momento de la instalación. Se encarga de firmar cada una de las cédulas de votación. Durante el sufragio, es responsable de reconocer a los y las votantes y hacer la entrega de las cédulas de votación. En la etapa del escrutinio, participa del conteo de votos y entrega al personal ONPE todas las actas.
Secretario/a	Responsable técnico de la mesa. Brinda acompañamiento en la ejecución de actividades en la mesa. Durante la instalación, se cerciora de contar con toda la información en la hoja de control de asistencia. Durante el sufragio, controla la lista de electores/as y en el escrutinio participa en las actividades de conteo de votos y llenado de actas.
Tercer miembro	Al igual que el cargo de secretario/a, acompaña y asiste en todas las actividades de la mesa de sufragio, tanto a nivel de la instalación, el sufragio, el escrutinio y llenado de actas.
Suplentes	En caso de la ausencia de algún miembro titular, los suplentes deben ocupar su puesto.

Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2022o)

La participación obligatoria de las y los MM está regulada por normativas nacionales, particularmente, la Ley Orgánica de Elecciones (Ley n.º 26859). En ella se establecen dos tipos de multas electorales: (i) para aquellos/as electores/as que no acuden a emitir su voto y (ii) para las personas sorteadas que no cumplen con su rol como miembros de mesa (ONPE 2022a). Aquí vale la pena mencionar que estas multas son independientes y acumulables, es decir, si una persona sorteada como miembro de mesa no cumple su rol ni asiste a votar, deberá pagar ambas multas. Además, cabe precisar que en caso se ausenten las y los miembros de mesa titulares y suplentes, se seleccionan a votantes de la cola para que cumplan con el rol de miembros de mesa (ONPE 2022a). A partir de la crisis sanitaria por la COVID-19, la ONPE presentó como incentivo la entrega de una compensación económica por cumplir con el rol de miembro de mesa, aplicada por primera vez para las EG 2021.<sup>21</sup>

21 Decreto de urgencia que dicta medidas extraordinarias en el marco de la emergencia sanitaria por la COVID-19, para garantizar el desarrollo de las elecciones generales en el año 2021°. Decreto de urgencia n.º 006-2021. Lima: Presidencia de la República, 20 de enero del 2020. <https://bit.ly/46YGeMb>

Para las ERM 2022, la ONPE aprobó una disposición para asignar nuevamente una compensación económica a las y los 505 938 miembros de mesa convocados.<sup>22</sup> Sin embargo, a pesar de esta disposición, para la jornada electoral del 2 de octubre solo asistieron 237 230 miembros de mesa, es decir, menos de la mitad de las y los electores sorteados. Por otro lado, para la jornada electoral de la SER 2022, asistieron 64 024 miembros de mesa de los 141 468 convocados/as. A continuación, se presenta a detalle la participación de MM durante las elecciones subnacionales del 2022.

TABLA 12

## Detalle de la participación de miembros de mesa

Cargo	ERM 2022		SER 2022	
	Convocados	De la cola	Convocados	De la cola
Presidente/a	58 682	671	15 128	297
Secretario/a	56 433	3158	14 344	1425
Tercer miembro	56 296	11 508	14 498	4937
Suplentes	65 819	-	20 054	-
Total	237 230	15 337	64 024	6659

Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2022e)

### 3.2.1. PERFIL DE LAS Y LOS MIEMBROS DE MESA ENCUESTADOS

Con el propósito de abarcar los diferentes tipos de personal electoral (institucional y no institucional), este estudio también contempló la aplicación de encuestas a miembros de mesa, en las que participaron 29 263 personas. Para ello se utilizaron tres cuestionarios en temporalidades diferenciadas (Ver Anexo 1), con la finalidad de reconocer las motivaciones para participar previo a la jornada electoral y compararlas con las experiencias posteriores según cada jornada electoral. A continuación, se presenta el número de las y los miembros de mesa que participaron en cada encuesta.

22 "Entrega de compensación económica a favor de los miembros de mesa". Resolución jefatural n.º 002658-2022-JN/ONPE. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales, 27 de julio de 2022. <https://bit.ly/3NXiRtK>

TABLA 13

Respuestas por tipo de encuesta a miembros de mesa (EMM)

	EMM1 pre ERM 2022	EMM2 pos ERM 2022	EMM3 pos SER 2022	Total
Personas encuestadas	13 128	14 261	1874	29 263

Fuente: Elaboración propia

Del total de personas encuestadas, se encontró que 18 814 respondieron de forma exclusiva uno de los tres cuestionarios, mientras que 4758 respondieron dos de tres y solo 311 completaron las tres encuestas. A continuación, se presenta el perfil de las y los MM participantes a la luz de algunos de los principales hallazgos obtenidos a partir de la primera encuesta aplicada.

De forma general, al igual que las y los trabajadores electorales, hubo una mayor proporción de respuestas de mujeres (57.3 % mujeres vs. 42.7 % hombres). Asimismo, el 60.6 % son jóvenes entre los 18 y 29 años, mientras que el 39.4 % restante son adultos entre los 30 y 44 años. Respecto al nivel educativo, el 82 % de las y los participantes encuestados cuentan con educación básica secundaria completa y el 3.6 % cuenta con secundaria incompleta, mientras que el 6.7 % tiene estudios superiores incompletos y finalmente el 5.8 % tiene estudios superiores completos.

### 3.2.2. PERSPECTIVAS FRENTE AL CARGO Y EXPERIENCIAS PREVIAS

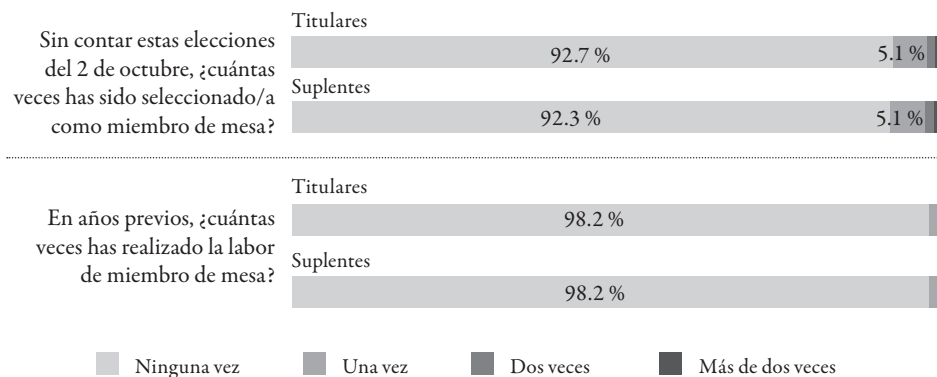
El primer elemento por considerar sobre las experiencias de miembros de mesa está vinculado con las experiencias previas, las expectativas y evaluaciones sobre el cargo. Respecto al primer punto, en la primera encuesta (aplicada antes de la jornada electoral del 2 de octubre) se les consultó por el número de veces que habían sido seleccionados/as como MM y el número de veces que habían desempeñado ese cargo.

Tanto entre el grupo de MM titulares como en el de suplentes, más del 92 % de las y los participantes indicó que no habían sido convocados ni habían ejercido el cargo con anterioridad (Ver Gráfico 13). Además, el 5 % de las personas seleccionadas como MM para las ERM 2022 reconocieron haber participado en ese mismo rol en un proceso electoral previo.



GRÁFICO 13

## Experiencias como miembros de mesa previas a las ERM 2022

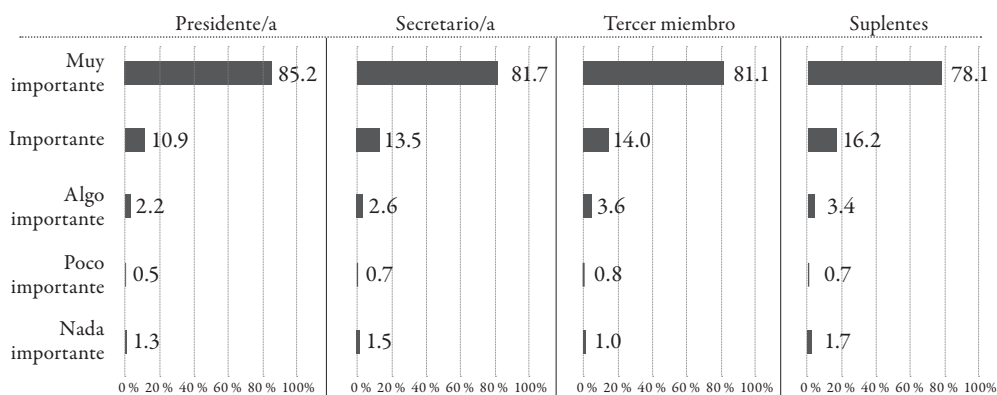


Fuente: Elaboración propia

Las percepciones de las y los MM sobre la importancia de ejercer este rol permiten entender las valoraciones sobre el cargo. Los resultados muestran que, en general, las y los miembros de mesa tienen una visión muy positiva del cargo al considerar que su labor es muy importante. Por otro lado, la mayoría de personas suplentes convocadas consideran que ser MM es una labor de mucha importancia, con una proporción ligeramente menor en comparación a los cargos titulares (78 %).

GRÁFICO 14

## Importancia del rol de miembros de mesa según cargo en las ERM 2022



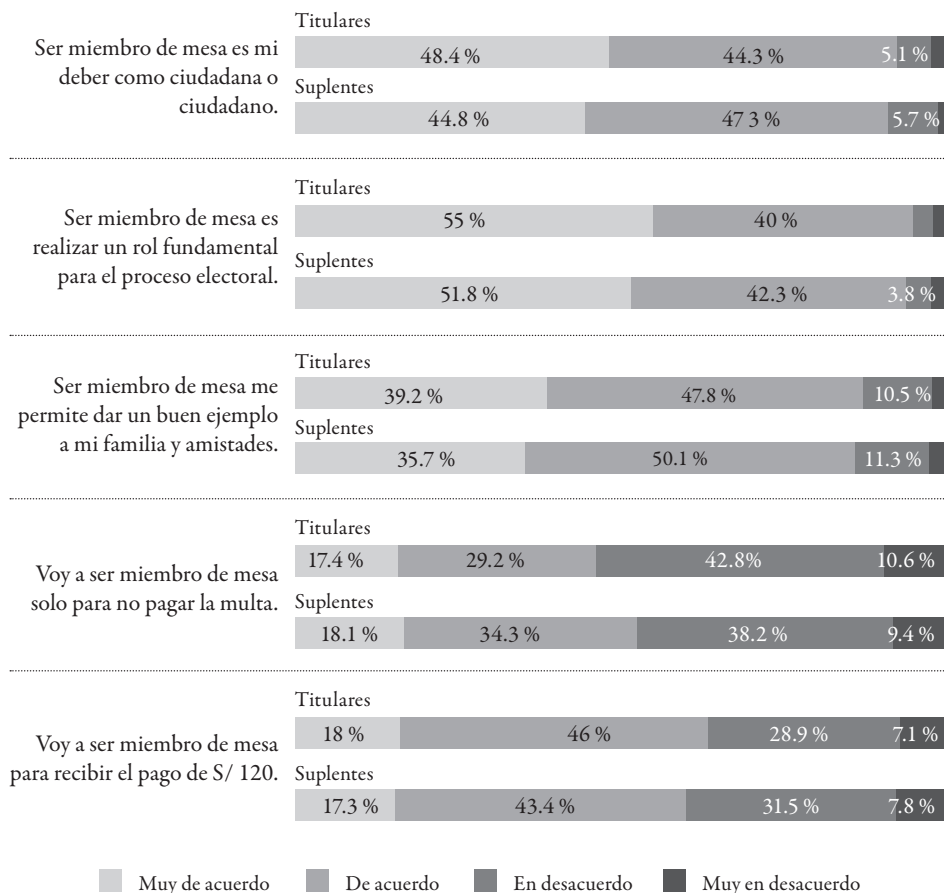
Fuente: Elaboración propia

La literatura especializada ha mostrado que, a mayor valoración de la labor del personal electoral, mayores motivaciones para cumplir con el cargo (CLARK Y JAMES 2021). En la primera encuesta aplicada antes de la jornada electoral, las y los MM participantes mostraron tener motivaciones cívicas para ejercer su labor. En ese sentido, más del 92 % está muy de acuerdo o de acuerdo con la premisa “Ser miembro de mesa es mi deber como ciudadana o ciudadano” (Ver Gráfico 15). En esa misma línea, el 94 % de personas encuestadas indicó estar de acuerdo y muy de acuerdo con que el rol de los/as miembros de mesa es fundamental para el proceso electoral. Mientras tanto, el 86 % concuerda con que desempeñarse como miembro de mesa es un buen ejemplo ante su familia y amistades. Por otro lado, se puede observar que un menor porcentaje de MM titulares y suplentes coinciden en justificar su participación a través de motivaciones materiales, como no pagar la multa o recibir la compensación económica (46.6 % y 52.4 % sobre la primera motivación y 64 % y 60.7 % para la segunda) (Ver Gráfico 15).

A pesar de que los datos revelan que una proporción significativa de las personas considera que la compensación económica ofrecida es un incentivo para cumplir con dicha labor, se puede inferir que la percepción sobre las motivaciones basadas en sentimientos de civismo y deber ciudadano es amplia y se sitúa por encima de las motivaciones enfocadas en evitar sanciones administrativas o recibir la compensación económica. Estos resultados se asemejan a los encontrados en el estudio elaborado por ONPE (2011a) en el que también se destacaron razones altruistas y de apoyo en la jornada, por encima de aquellas razones más instrumentales.

GRÁFICO 15

## Actitudes frente al cumplimiento del rol de miembro de mesa en las ERM 2022



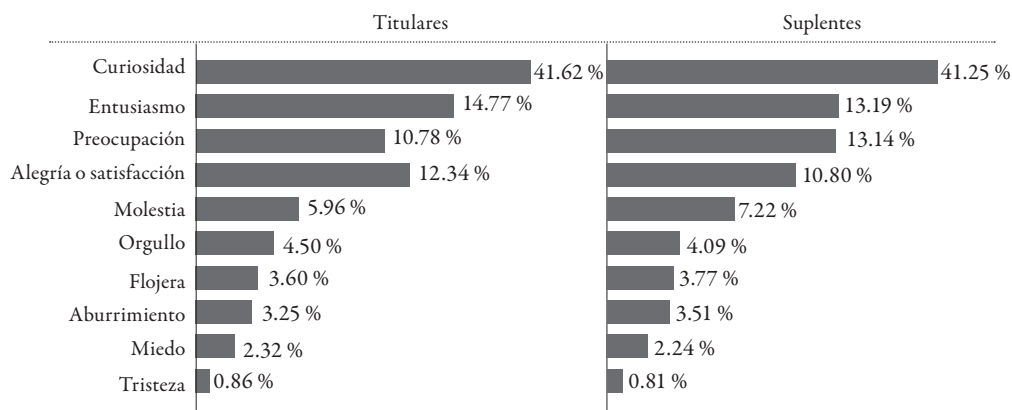
Fuente: Elaboración propia

Las principales motivaciones para participar como miembros de mesa brindan pistas sobre la amplia disposición de la ciudadanía para ejercer sus funciones como miembros de mesa durante la jornada electoral. Estos resultados, junto con el hecho de que la mayoría de las y los participantes no tenía experiencia previa ejerciendo el cargo, desprenden preguntas sobre las emociones que despierta el cargo.

Los resultados presentados en el Gráfico 16 muestran que la mayoría de MM en las ERM 2022 asoció sentimientos de curiosidad con el ejercicio del cargo. Otras emociones como el entusiasmo, la preocupación y la alegría obtuvieron porcentajes menores. Estos resultados pueden relacionarse con el perfil de las y los participantes, al ser su primera vez ejerciendo esta labor. La curiosidad surge como una reacción natural ante una experiencia novedosa y desconocida. Es probable que la curiosidad esté impulsada por el deseo de explorar y comprender mejor el proceso electoral y las responsabilidades asociadas a este. Además, la presencia de otras emociones como el entusiasmo, la preocupación o alegría, aunque menos frecuentes en comparación con la curiosidad, indica que las personas encuestadas también experimentan una variedad de sentimientos en relación con el rol de miembro de mesa. Estas emociones pueden estar influenciadas por factores individuales, como la percepción de la importancia de su participación en el proceso electoral, la responsabilidad que conlleva su papel y las expectativas personales. Es decir, los resultados sugieren una combinación de emociones asociadas al perfil de los/as participantes y las expectativas relacionadas con su rol.

GRÁFICO 16

Emociones al ocupar el cargo de miembro de mesa en las ERM 2022



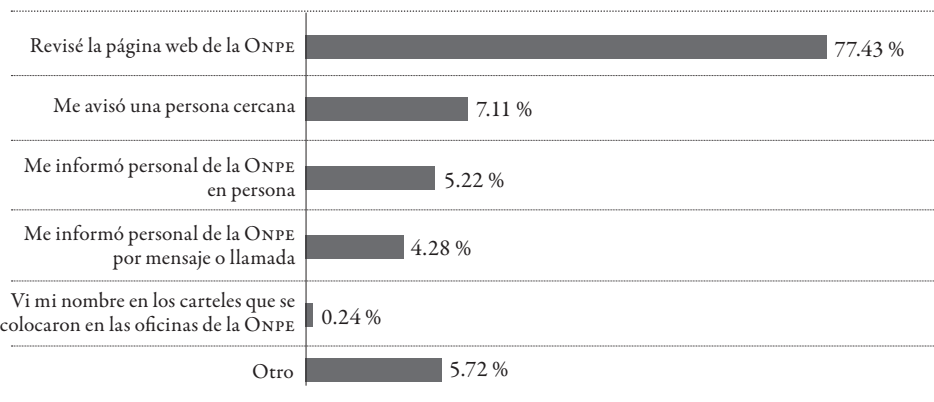
Fuente: Elaboración propia

### 3.2.3. CONOCIMIENTO DE LA DESIGNACIÓN COMO MIEMBRO DE MESA

Por otro lado, con la finalidad de conocer el proceso de las y los miembros de mesa desde el inicio, se les consultó acerca de la manera en la que se enteraron si fueron convocados o convocadas para ser MM. La notificación directa, a través de la página web de la ONPE fue el medio más utilizado por las y los encuestados (77 %). Respecto a la notificación indirecta, la forma más común fue a través de una persona cercana (7.1 %). Entre las personas que se enteraron por medio del personal de la ONPE, el 5.2 % recibió información de manera presencial y menos del 5 % comentó haber sido informado a través de llamada telefónica o mensaje. Finalmente, el mecanismo menos utilizado entre las y los participantes fue el de revisar los carteles pegados en las oficinas de la ONPE.

GRÁFICO 17

Medio por el que se enteraron de serían miembros de mesa en las ERM 2022



Fuente: Elaboración propia

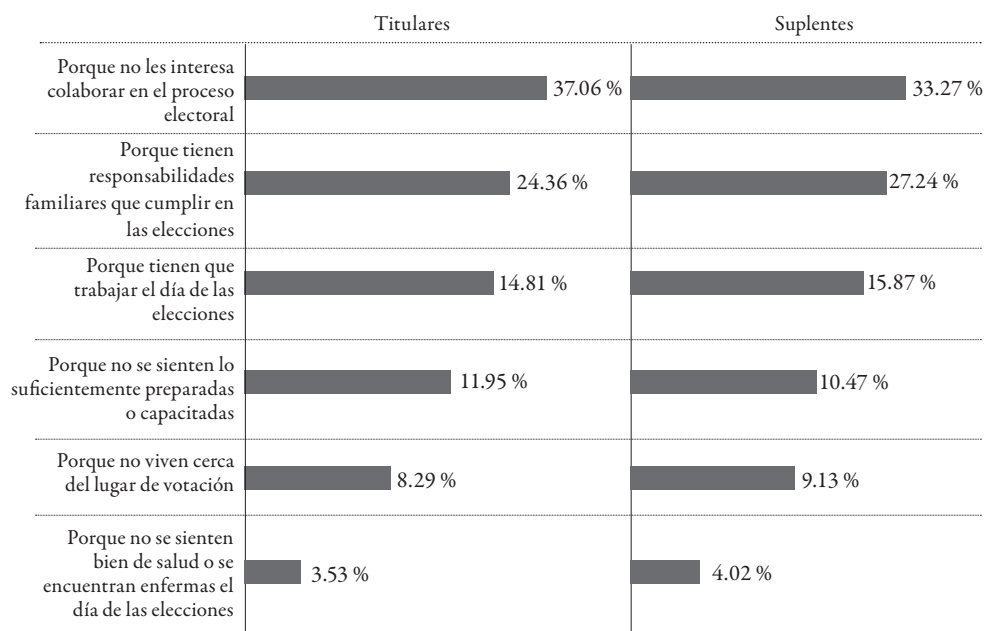
### 3.2.4. RAZONES DE AUSENTISMO

Al igual que las motivaciones para participar en la jornada electoral, resulta importante conocer las posibles razones que llevaron a que las y los

electores/as seleccionados/as no cumplan con su rol de MM. En la primera encuesta aplicada a las y los MM, se preguntó “¿Cuál crees que es la principal razón por la que algunas personas no cumplen con su labor de miembros de mesa?”. Así, se encontró que poco más de un tercio de las y los encuestados señaló la falta de interés como principal razón de ausencia en el proceso electoral (Ver Gráfico 18). Seguidamente, se observa que más del 24 % de titulares y más del 27 % de suplentes encuestados/as respondieron que las responsabilidades familiares también son una posible razón de ausentismo entre las y los MM. Para un grupo menor, las razones de salud fueron una de las posibles razones de ausencia de los/as MM durante la jornada electoral.

GRÁFICO 18

Posibles razones de ausentismo entre MM en las ERM 2022



Fuente: Elaboración propia

Del total de miembros de mesa encuestados/as a través del primer cuestionario, se encontró que el 92.4 % reportó que cumpliría con su labor en la jornada electoral del 2 de octubre de 2022. Mientras tanto, el 5.8 % declaró no estar seguro/a de participar y solo el 1.8 % indicó que no asistiría a la jornada electoral. Con miras a profundizar sobre las razones detrás del ausentismo, en las encuestas aplicadas a los/as MM omisos se consultó “¿por qué razón no serás miembro de mesa?”. La razón más frecuente fue la existencia de responsabilidades familiares (tener hijos menores de dos años o familiares dependientes) (Ver Gráfico 19). En segundo lugar, se encuentra la respuesta relacionada con la necesidad de trabajar, mientras que en tercer lugar se ubican los motivos de salud. Es importante destacar que no se observan diferencias significativas entre miembros de mesa titulares y suplentes en cuanto a las razones mencionadas. Ambos grupos presentan un patrón similar de respuestas, lo que indica que las razones para no ser miembro de mesa no varían significativamente según la designación como titular o suplente.

GRÁFICO 19

Principales razones de ausentismo de miembros de mesa en las ERM 2022

	Titulares	Suplentes
Porque tengo hijos/as pequeños o familiares dependientes	40.17 %	27.14 %
Porque debo trabajar ese día	18.80 %	18.57 %
Por motivos de salud	15.38 %	13.57 %
Porque no me interesa participar en el proceso electoral	5.13 %	11.43 %
Porque estaré de viaje	4.27 %	7.14 %
Porque trabajo en un organismo electoral	3.42 %	5.71 %
Porque mi local de votación está muy lejos de mi domicilio actual	3.42 %	3.57 %
Porque no me siento capacitado/a	1.71 %	2.14 %
Otros motivos	7.69 %	10.71 %

Fuente: Elaboración propia

A diferencia de las razones presentadas en el Gráfico 18, las principales razones de ausentismo de los/as MM radican en la necesidad de cumplir con labores familiares o laborales, lejos de priorizar razones como el desinterés en el proceso electoral. Estas razones muestran similitudes con los datos obtenidos por



la ONPE (2011a) en las EG 2011, donde las y los MM omisos indicaron que su ausencia en el proceso electoral se debió a problemas de salud y responsabilidades familiares y laborales.

### 3.3 ELECTORES Y ELECTORAS

Las ERM 2022 convocaron a un total de 24 760 062 de electores y electoras (ONPE 2022i), mientras que para la SER 2022, 6 892 945 de personas se encontraban en el padrón electoral (ONPE 2022j). La participación de electores/as registrada en ambos procesos es inferior en comparación con procesos electorales anteriores: 77.3 % en las ERM 2022 y 66.4 % durante la SER 2022 (CANTUARIAS AYO Y PONTE TORREL 2023). Investigaciones como las de Birch (2008), Spencer *et al.* (2010), Norris (2019) y Monsiváis-Carrillo (2020) señalan que el desempeño de los organismos electorales puede afectar la participación o confianza de la ciudadanía en las elecciones. Además, Perú se encuentra entre los países con mayor descenso en la participación electoral en la región (CARRIÓN *ET AL.* 2022), por lo que aproximarnos a conocer la experiencia de las y los electores es un objetivo central de este trabajo.

En el caso del electorado se aplicaron cuatro encuestas a un total de 84 965 personas. Dos de estas encuestas fueron aplicadas en el contexto de la primera vuelta de las ERM 2022 y dos en el contexto de la SER 2022, tanto para electores/as asistentes como para ausentes. A continuación, se presenta el detalle de las y los participantes en cada una de las encuestas aplicadas a este grupo de actores:

TABLA 14

#### Cantidad de respuestas por tipo de encuesta

Tipo de encuesta	Asistentes ERM 2022	Ausentes ERM 2022	Asistentes SER 2022	Ausentes SER 2022
Encuestados/as	68 758	3720	11 405	1082

Fuente: Elaboración propia

### 3.3.1. PERFIL DEL ELECTORADO ENCUESTADO

Del total de personas encuestadas, una vez más se encontró mayor participación femenina (52.9 % mujeres vs. 47.1 % hombres). A nivel etario, un tercio de las y los participantes fueron adultos entre los 30 y 44 años (33.2 %). El 30 % fueron jóvenes y el 23.4 % fueron adultos entre los 45 y 59 años.

Respecto a la ubicación o zona de residencia de las y los participantes, se encontró que más del 54 % de participantes provienen de Lima Metropolitana y más del 10 % reside en Callao. Al realizar un análisis de la información por macrozonas, se encontró una sobrerrepresentación de participantes de Lima Metropolitana y Callao. En segundo lugar, la macrozona norte agrupó cerca del 17 % de participantes. Seguidamente, la zona sur aglomeró al 8 % del electorado encuestado, mientras que la macrozona con la menor tasa de participación fue oriente con el 2 % (Ver Tabla 15).

TABLA 15

Distribución de personas electoras encuestadas según macrozonas para las ERM 2020 y la SER 2022

Macrozona	Proporción de participantes
Lima Metropolitana y Callao	65.9 %
Norte	16.7 %
Centro	7.5 %
Sur	8.3 %
Oriente	1.6 %

Fuente: Elaboración propia

La distribución de la ubicación de las y los participantes guarda relación con la presencia del electorado a nivel departamental. El 31 % del padrón electoral aprobado para las ERM 2022 está concentrado en Lima Metropolitana (JNE 2022b), mientras que los departamentos de Piura, Cajamarca y La Libertad concentraron el 16.2 %. En la zona sur destacaron las regiones de Cusco y Arequipa

(con 4.3 % y 4.7 % respectivamente). Por otro lado, la zona oriente tuvo la menor proporción de electoras y electores (9.1 %), considerando que apenas el 0.5 % del electorado está ubicado en Madre de Dios (JNE 2022b).

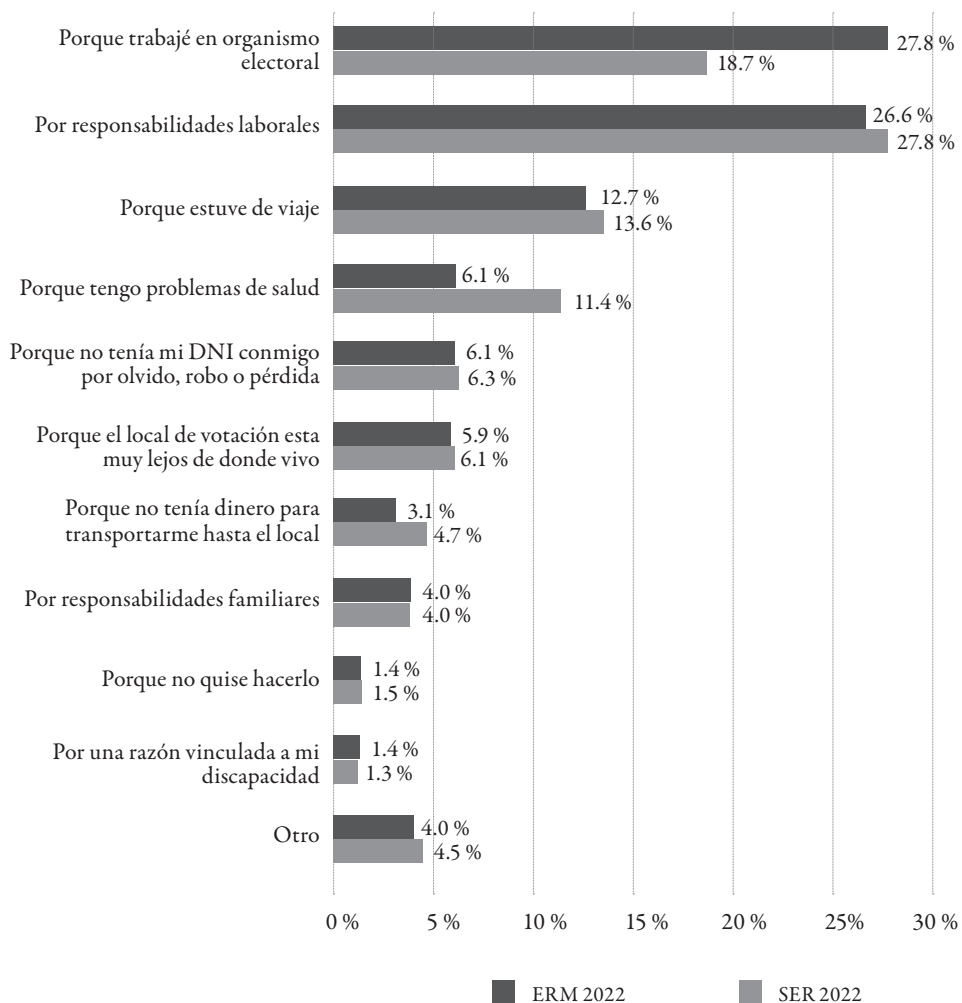
### **3.3.2. ENTRE EL DEBER Y LA MULTA: APROXIMACIONES AL AUSENTISMO**

La magnitud de la participación de las y los ciudadanos en las elecciones permite un primer acercamiento a sus experiencias electorales. Las jornadas electorales celebradas durante el 2022 contaron con la menor proporción de participación en comparación a procesos electorales previos. Tanto en las ERM 2022 como en la SER 2022 se vio la tasa más alta de ausentismo electoral históricamente en elecciones subnacionales desde el 2002 (22.7 % y 33.6 %, respectivamente). Estudios recientes, como el de Aragón *et al.* (2022), señalan que la falta de interés o la creciente apatía política podría influenciar en la falta de participación del electorado. A partir de este diagnóstico, se buscó profundizar en las razones de ausentismo durante estos procesos electorales.

El Gráfico 20 presenta las principales razones de ausentismo electoral entre las personas encuestadas (tanto para la primera como la segunda jornada electoral). Por otro lado, las razones más comunes en ambos casos fueron las responsabilidades laborales, el haber estado de viaje y tener problemas de salud.

GRÁFICO 20

Razones de ausentismo electoral en las ERM 2022 y la SER 2022



Fuente: Elaboración propia

Las razones detrás del ausentismo electoral en las elecciones se asemejan a las razones expuestas por las y los miembros de mesa omisos en la sección anterior. La presencia de factores exógenos a la elección como las responsabilidades

laborales, los viajes y los problemas de salud siguen siendo los obstáculos más recurrentes para la participación en las jornadas electorales (ONPE 2011a). Sin embargo, llama la atención la poca aparición de problemas relacionados a la accesibilidad de los locales de votación en los motivos para no ejercer el voto. Los costos temporales y monetarios implicados en el traslado hacia los locales de votación han sido el centro de los hallazgos en otros estudios en la materia (ONPE 2011b; CHEN *ET AL.* 2021). No obstante, los resultados de las encuestas aplicadas en las elecciones subnacionales en 2022 en Perú indican que estos factores no inciden en el ausentismo electoral y la omisión de las y los MM.

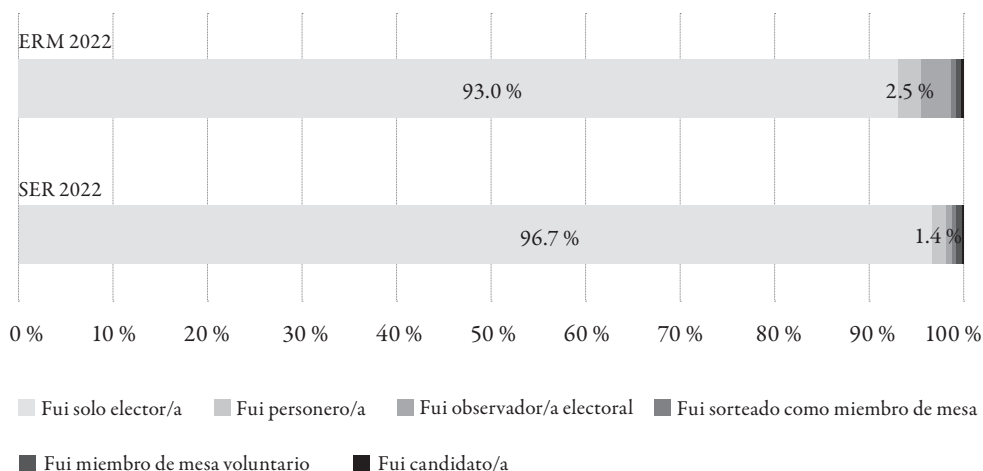
En la literatura revisada (CHEN *ET AL.* 2021) se elabora en mayor detalle sobre los elementos que dificultan su participación durante las jornadas electorales, resaltando los componentes de accesibilidad y tiempo. Sin embargo, dentro de la presente investigación se destaca la preocupación notoria del electorado respecto a cuestiones laborales y familiares como principal impedimento para participar de manera activa durante la jornada electoral.

### 3.3.3. ROL EN LAS JORNADAS ELECTORALES

Ahora bien, una vez conocidas las razones detrás del ausentismo del electorado a las jornadas electorales, cabe preguntarse por el rol que ejercieron el día de las elecciones. Más del 90 % de personas encuestadas participaron exclusivamente como electores/as. En las ERM 2022, el 3 % de participantes también se desempeñó como personero/a, mientras que otro 3 % participó como observador/a electoral. Muy pocos participantes indicaron haber ocupado el cargo de miembro de mesa o haber participado como candidato/a (Ver Gráfico 21).

GRÁFICO 21

Rol asumido en las ERM 2022 y la SER 2022



Fuente: Elaboración propia

### 3.4. BALANCE DE LOS PERFILES

Los datos de las encuestas presentados en esta sección brindaron elementos relevantes para caracterizar a los actores electorales. En relación con el personal de la ONPE, se encontró una alta tendencia a la profesionalización entre los cargos de mayor responsabilidad en los locales de votación. Respecto a los/as miembros de mesa, encontramos una tendencia a cumplir con sus roles a raíz de motivaciones cívico-ciudadanas. Finalmente, entre el electorado se encontró una tendencia decreciente de su participación en elecciones, alcanzando un nivel histórico de ausentismo en elecciones subnacionales desde 2002. Las razones detrás de su ausencia en elecciones radican en motivos exógenos a la elección. En los próximos capítulos, los datos recopilados por las encuestas brindarán mayores detalles sobre las experiencias vividas en los locales de votación por el personal electoral.



## CAPÍTULO 4

# Aproximaciones a las experiencias electorales del personal de la ONPE y miembros de mesa

En esta sección se presentan y analizan las experiencias del personal electoral durante las jornadas de las ERM 2022 y la SER 2022. Como se mencionó en capítulos anteriores, esta investigación considera dos tipos de personal electoral: los/as trabajadores/as de la ONPE y los/as miembros de mesa. Ambos conforman la “primera línea de atención” en las elecciones (KING 2016), ejerciendo diferentes grados de interacción con la ciudadanía y la institución electoral. Estudios previos señalan que el desempeño del personal electoral puede afectar la calidad e integridad de las elecciones y, consigo, las evaluaciones y actitudes del electorado hacia los procesos electorales y la democracia (CLAASSEN *ET AL.* 2008; HALL *ET AL.* 2008; JAMES Y GARNETT 2023). Investigaciones también sugieren que el desempeño del personal electoral está estrechamente vinculado a las experiencias previas o la capacitación recibida en el servicio electoral (CLAASSEN *ET AL.* 2008; SUTTMANN-LEA 2020), las motivaciones personales (CLARK Y JAMES 2021; CANTÚ Y LEY 2017; ONPE 2011a) y su satisfacción con el desarrollo de los procesos electorales en los países democráticos (PARTHEYMÜLLER *ET AL.* 2022; CLARK Y JAMES 2021).

Con el objetivo de aterrizar los hallazgos de la literatura especializada en el caso peruano, este capítulo expone los resultados de las encuestas aplicadas al personal electoral en las ERM 2022 y la SER 2022. Estos resultados se dividen en tres secciones. En la primera sección se describen los hallazgos de las encuestas a los tres tipos de personal de la ONPE presentes en los locales de votación



durante la jornada electoral: CD, CLV y CM. En la segunda, se presentan los resultados de las encuestas a miembros de mesa. Finalmente, en la tercera parte se comparan los resultados obtenidos entre ambos tipos de personal electoral (trabajadores/as electorales de la ONPE y miembros de mesa) y se ofrecen reflexiones preliminares.

#### **4.1 EXPERIENCIA DEL PERSONAL DE LA ONPE EN EL LOCAL DE VOTACIÓN**

En esta sección presentamos algunos de los principales resultados obtenidos a partir de encuestas aplicadas al personal de la ONPE que participó en ambas jornadas electorales (ERM 2022 y SER 2022). Además, se incluyen los resultados obtenidos sobre las siguientes dimensiones: capacitación, carga laboral, dificultades identificadas y la evaluación de la jornada.

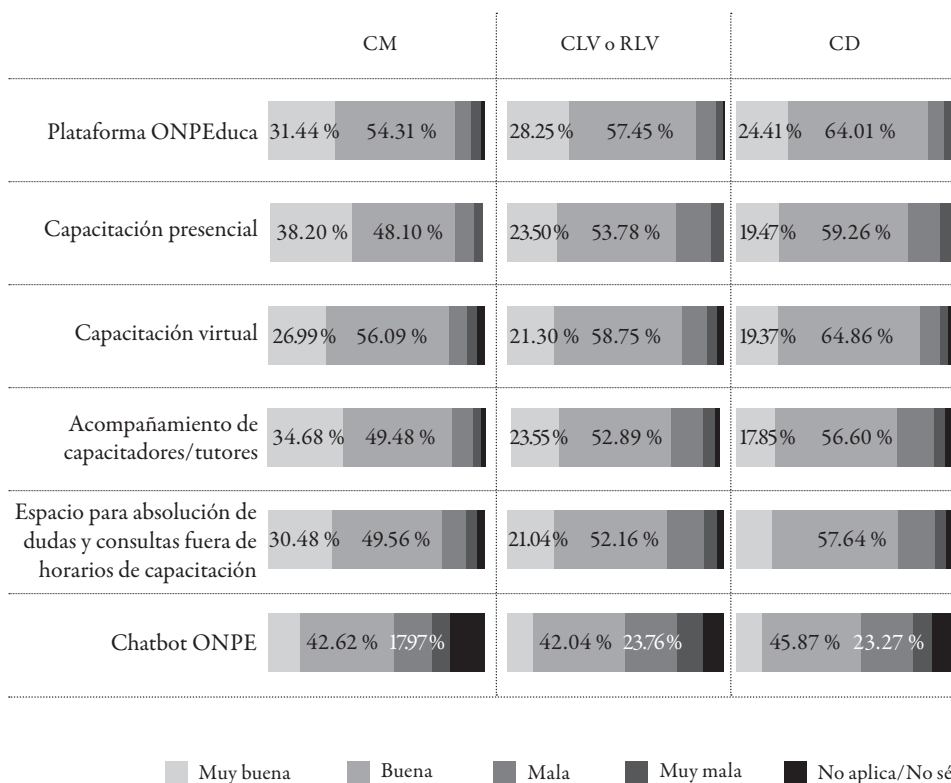
##### **4.1.1. CAPACITACIÓN RECIBIDA**

En relación con la capacitación recibida por el personal electoral de la ONPE, los mejores resultados en todos los cargos consultados estuvieron relacionados con ONPEDUCA, una plataforma de capacitación virtual implementada por la institución electoral. En general, se observa que las y los CM dieron evaluaciones más positivas a los aspectos relacionados con la capacitación, con una mayor frecuencia de respuestas clasificadas como “buenas” o “muy buenas” (Ver Gráfico 22).

Sin embargo, también se identifican algunas diferencias en la percepción de la capacitación recibida por parte del personal electoral: las y los CD y CLV mostraron resultados menos favorables en comparación con los/as CM. Esto puede deberse a que las y los CD y CLV, al tener un nivel mayor de especialización gracias a los requisitos de selección exigidos por sus cargos (mayor experiencia en elecciones previas y mayor nivel educativo), tienen mayores expectativas respecto a la capacitación, así como una postura más crítica hacia las estrategias empleadas.

GRÁFICO 22

Evaluación de la capacitación realizada por la ONPE según tipo de cargo en las ERM 2022



Fuente: Elaboración propia

#### 4.1.2. CARGA LABORAL

Un segundo aspecto a considerar es el de la carga laboral durante la jornada electoral. Para operacionalizar esta variable, se analizaron los horarios de entrada y salida de los tres tipos de funcionarios/as electorales. Los resultados revelan un patrón común, pues la mayoría de ellos inician su jornada antes de

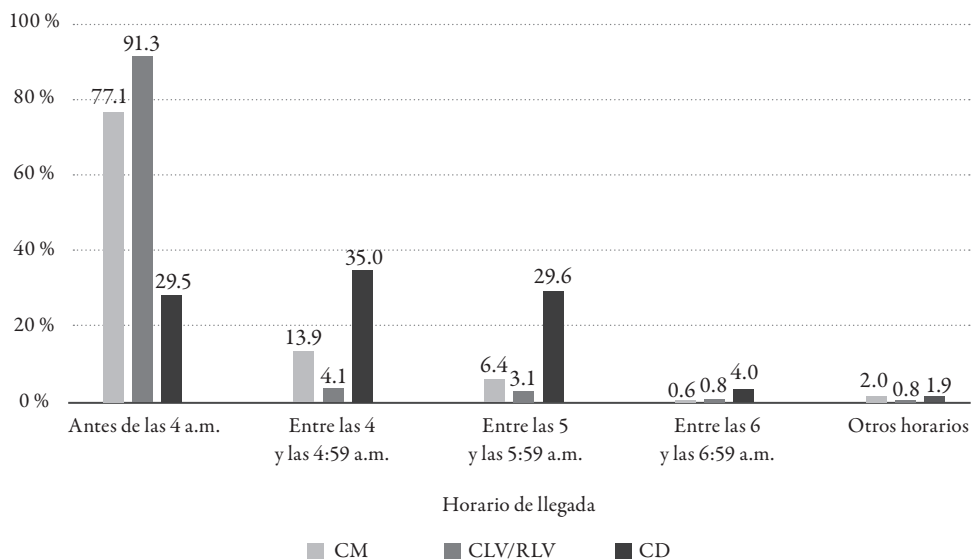
las 4 a. m. y finalizan después de la medianoche. Esta tendencia puede atribuirse a la naturaleza intensiva y exigente de las tareas electorales, así como a la necesidad de garantizar un proceso electoral fluido y sin contratiempos.

El Gráfico 23 muestra que la entrada de las trabajadoras y los trabajadores electorales se concentra principalmente en las primeras horas de la madrugada, con un pico notable antes de las 4 a. m. Esta distribución sugiere una preparación temprana para los procedimientos electorales, como el acondicionamiento de mesas de votación, la verificación de equipos y materiales, y la organización logística del local de votación. Por su parte, el Gráfico 24 muestra el horario de salida de las y los trabajadores electorales, destacando que un número significativo de ellos/as concluye su jornada laboral más allá de la medianoche. Esto puede deberse a la necesidad de completar tareas posteriores al cierre de las mesas de sufragio, como el conteo y verificación de las actas electorales, la disposición de materiales electorales y el envío de los resultados del escrutinio.

La prolongada permanencia de las y los trabajadores electorales en los locales de votación refleja la importancia de sus funciones a lo largo de la jornada, siendo el tipo de actor que posiblemente tenga en promedio la labor más intensa y larga el día de las elecciones. En ese sentido, asumen una carga horaria extensa y demandante, con una jornada que dura casi el día entero y con responsabilidades directamente vinculadas con la atención al electorado y con garantizar los resultados de las elecciones. Estas largas jornadas de trabajo requieren un manejo óptimo del estrés y la carga laboral, a fin de afectar lo menos posible su desempeño en el servicio electoral (JAMES 2020). Estas estrategias para el trabajo pueden resultar de aprendizajes personales de experiencias previas en elecciones o la socialización de las mismas con otros/as trabajadores/as electorales de la institución, como sugiere la literatura sobre los “burócratas a nivel de la calle” (CLAASSEN *ET AL.* 2008; HALL *ET AL.* 2008; ATKESON *ET AL.* 2014).

GRÁFICO 23

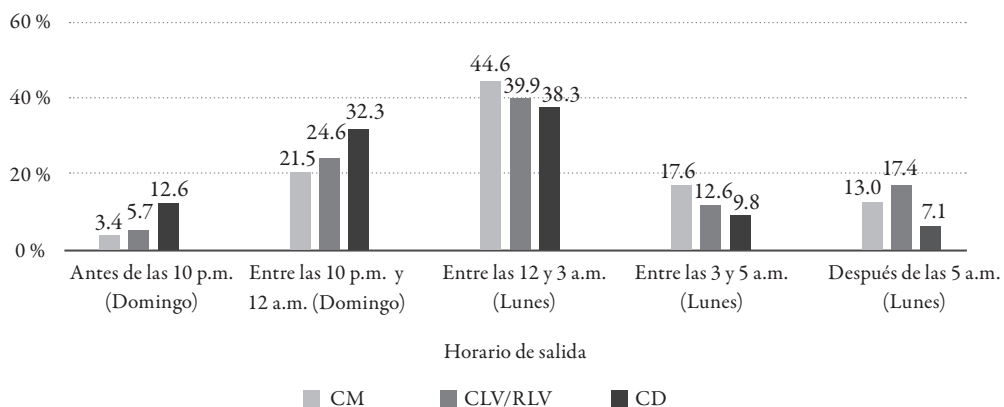
Horario de llegada al local de votación según cargo para las ERM 2022 y la SER 2022



Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO 24

Horario de salida del local de votación según cargo para las ERM 2022 y la SER 2022



Fuente: Elaboración propia

### 4.1.3 PROBLEMAS IDENTIFICADOS

Un aspecto importante de la experiencia electoral es la identificación de problemas que puedan surgir durante el proceso. Las trabajadoras y los trabajadores electorales, en tanto “burócratas a nivel de la calle” (LIPSKY 1980), poseen grados considerables de autonomía o discrecionalidad para resolver conflictos e impases dentro de los locales de votación (HALL *ET AL.* 2008; ATKESON *ET AL.* 2014). Sumado a esto, estudios más recientes destacan la importancia de recopilar información empírica con el fin de conocer los desafíos en la implementación de las elecciones desde el personal electoral (CLARK Y JAMES 2017). En este sentido, los resultados de la encuesta revelan dos variables relacionadas con los problemas presentes en los locales de votación. La primera variable se refiere a la evaluación de la dificultad experimentada por las y los CLV y CM al momento de llevar a cabo sus funciones durante la jornada electoral.<sup>23</sup> La segunda variable se centra en los problemas presentes a lo largo de dicho proceso.

En relación con la percepción de dificultad, en el Gráfico 25 se puede observar que las actividades que resultaron menos fáciles para ambos tipos de cargos son las siguientes:

- Tratar con personeros/as de organizaciones políticas: El 24 % de las y los CLV y el 26 % de CM indicaron que tratar con personeros/as de organizaciones políticas fue una tarea difícil durante la jornada electoral. Esto sugiere que lidiar con las y los representantes de las organizaciones políticas puede implicar desafíos y situaciones complejas que dificultan el desarrollo de la jornada electoral.
- Coordinar con las personas involucradas en el repliegue de materiales: Tanto CM como CLV/RLV consideraron esta actividad como más difícil que otras. El proceso de coordinación para el repliegue de materiales electorales al final de la jornada electoral puede presentar complicaciones logísticas y requiere una gestión eficiente para asegurar un cierre adecuado de las operaciones.

---

23 En este análisis se excluyeron a las y los CD, dado que sus funciones se relacionan menos con la gestión del local de votación y más con el monitoreo y el apoyo durante la jornada. En ese sentido, no podrían dar testimonio del grado de dificultad de actividades relacionadas a la jornada electoral.

Además, en el caso de los/as CLV, un 19.4 % informó que registrar las actas en el Sistema de información del día de la elección (SIDE) para el repliegue, así como registrar la entrega de materiales al CM en el SIDE, también fueron tareas difíciles. Esto implica que el proceso de registro y entrega de documentos y materiales generó dificultades para los/as CLV durante la jornada electoral.

- Atender a periodistas: Esta actividad también fue evaluada con un mayor grado de dificultad frente a otras actividades. La atención a los medios de comunicación durante la jornada electoral puede requerir habilidades de comunicación y manejo de situaciones imprevistas, lo cual puede generar cierta dificultad.

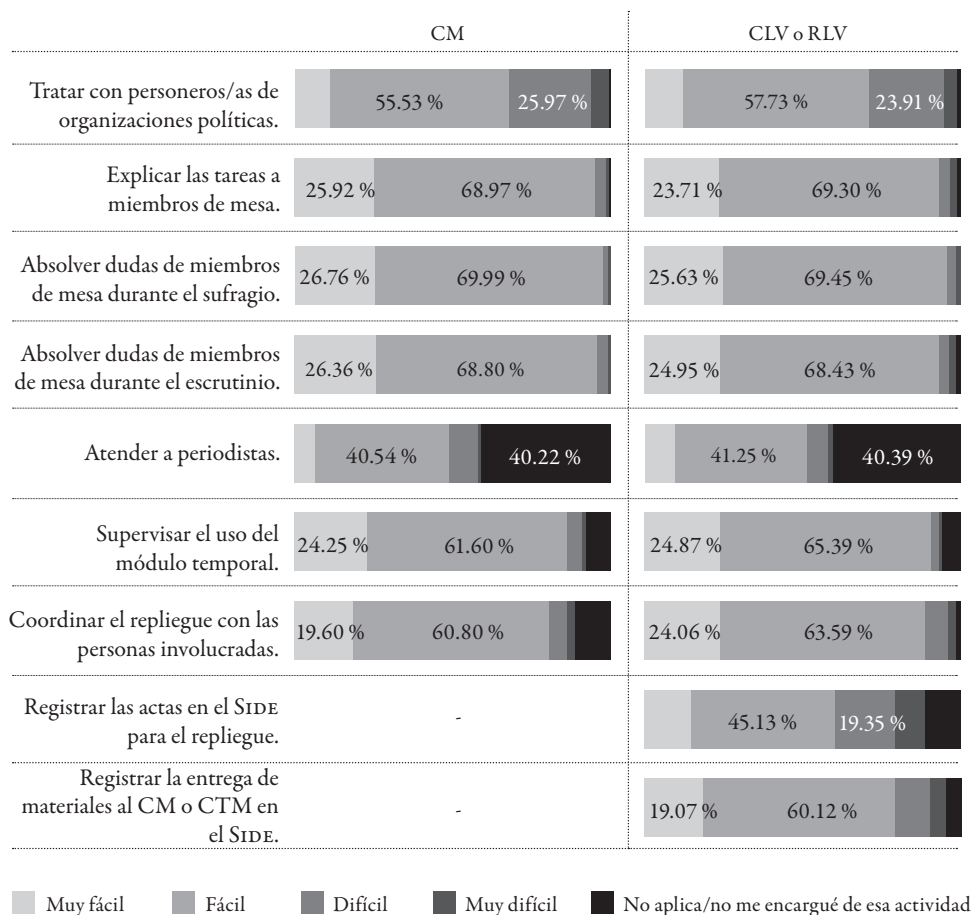
En contraste, existieron otras actividades que fueron calificadas como fáciles por la mayoría de las personas encuestadas en ambos cargos, estas incluyen:

- Explicar las tareas a las y los miembros de mesa y absolver sus dudas durante el sufragio y el escrutinio: Tanto CM como CLV/RLV consideraron esta actividad como relativamente sencilla.
- Supervisar el uso del módulo temporal: Esta actividad fue calificada como fácil por la mayoría de personas encuestadas en ambos cargos. La supervisión a miembros de mesa sobre el correcto uso del módulo temporal parece no presentar grandes dificultades desde el punto de vista de las y los trabajadores electorales.

Estos resultados revelan que las tensiones surgen con mayor frecuencia entre los actores encargados de la fiscalización o el monitoreo del proceso electoral. La presencia de estos actores, aunque crucial para garantizar la transparencia y la calidad del proceso electoral, puede involucrar dificultades que deben ser estudiadas con mayor profundidad.

GRÁFICO 25

## Evaluación de la dificultad de actividades durante la jornada electoral



Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO 26

Principales inconvenientes durante la jornada electoral en las ERM 2022



Fuente: Elaboración propia



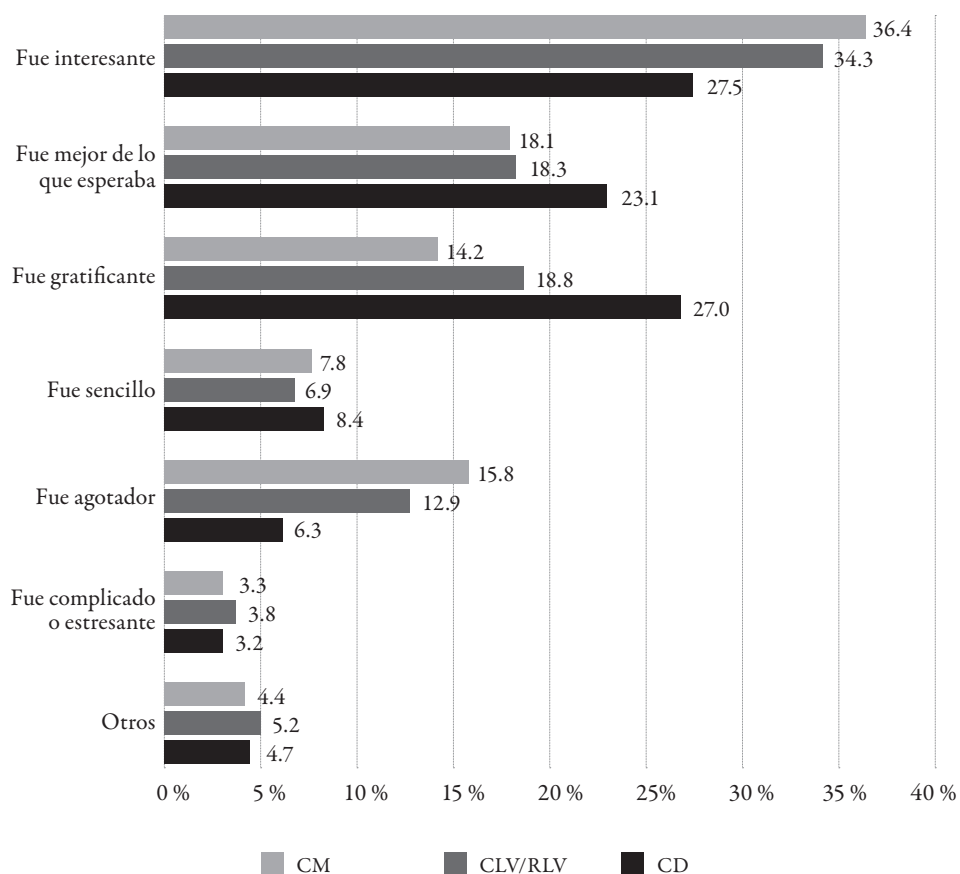
En relación con los problemas identificados por el personal de la ONPE durante la jornada electoral, es importante destacar que más de la mitad de trabajadores/as en cada cargo identificó la baja conectividad a internet como un problema frecuente (Ver Gráfico 26). Específicamente, las y los CD (61.8 %) y CLV/RLV (41.6 %) reportaron este problema. Otro problema comúnmente identificado fue la presencia de personeros/as conflictivos/as o prepotentes, con una frecuencia del 53 % en CD, 48 % en CLV/RLV y 36 % en CM. Para las y los CLV, la inasistencia de miembros de mesa fue el problema más recurrente, con una frecuencia del 50.3 %. Este problema también fue identificado por las y los CD (48 %), quienes además reportaron otros problemas importantes como la falta de señal telefónica (40.6 %) y la ausencia de sillas de ruedas para electores (43.3 %). En el caso de los/as CM, también se destacó la inasistencia de miembros de mesa, con una frecuencia del 46.3 %. Para los tres cargos, un problema significativo fue la falta de tiempo para almorzar, afectando entre el 31 % y el 37 % del personal electoral.

#### 4.1.4. EVALUACIÓN DE LA PROPIA EXPERIENCIA

A continuación, se analiza la frecuencia de respuestas a la pregunta “¿Cómo fue trabajar como CM/CLV/CD?”. Se observa que la mayoría de las personas encuestadas indica que fue una experiencia “interesante”, con un rango de respuestas que oscila entre el 27 % y el 37 %. Al analizar las diferencias entre los cargos, se destaca una mayor tasa de respuesta en las y los CM al momento de evaluar la experiencia como “interesante”. Asimismo, una proporción considerable de participantes afirma que trabajar en estos cargos fue mejor de lo que esperaba, con un rango que va desde el 18 % hasta el 23 %. En tercer lugar, se encuentran las personas encuestadas que encuentran la experiencia “gratificante”, con una variación de respuestas que se sitúa entre el 14 % y el 27 %. En cuanto a la percepción de si el trabajo resultó agotador, aproximadamente un 16 % de CM indicaron que sí lo fue, mientras que en los otros dos cargos la frecuencia es menor (Ver Gráfico 27).

GRÁFICO 27

Evaluación sobre el desempeño en sus cargos para las ERM 2022



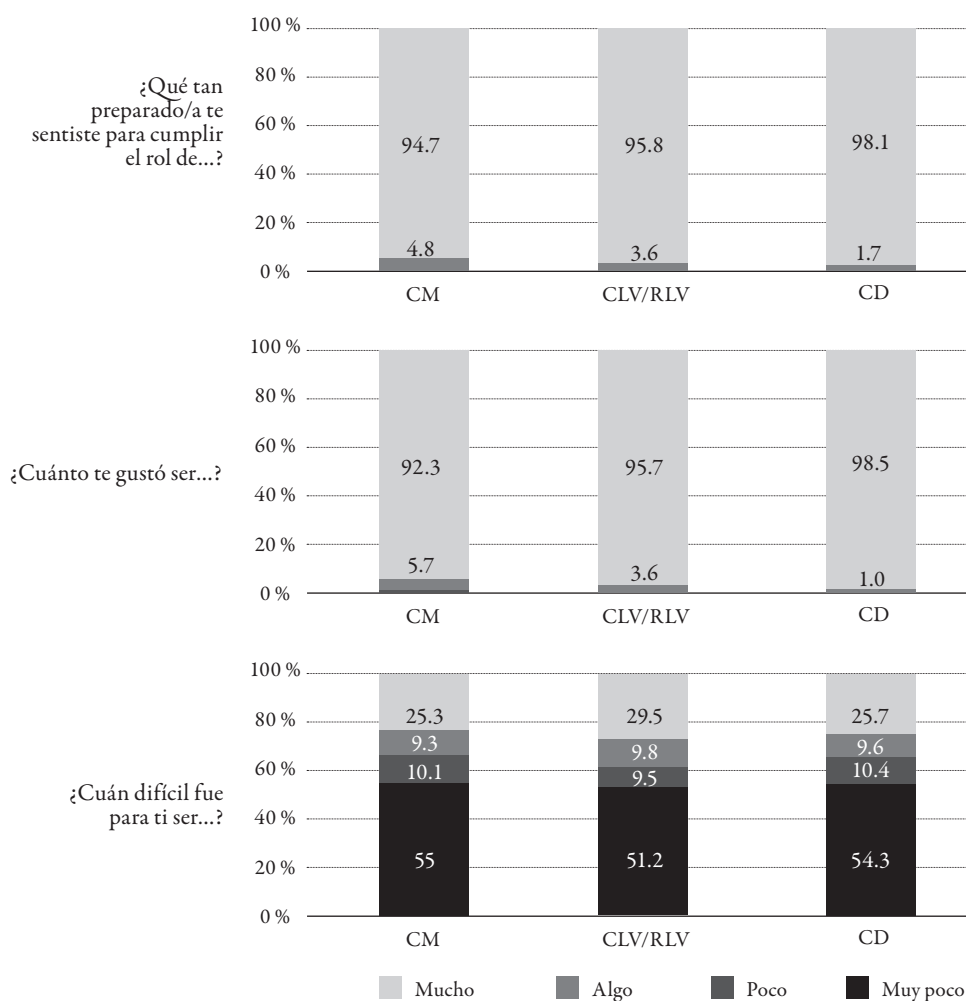
Fuente: Elaboración propia

También se levantó información sobre la autoevaluación del desempeño en las ERM 2022. La mayoría percibe que tiene altos niveles de preparación, aunque los resultados son menores en el caso de las y los CM (62.77 % responden con el nivel más alto). Los mejores resultados se presentan en el caso de las y los CD (84 % responden con el nivel más alto), seguidos de las y los CLV/RLV (72.7 % responden con el nivel más alto). Se observa una tendencia similar en

la pregunta “¿Cuánto te gustó ser...?”, con mejores resultados que los niveles de preparación. Las respuestas a la pregunta sobre el nivel de dificultad para llevar a cabo sus funciones se concentran en los niveles inferiores (es decir, lo encontraron más fácil). En todos los casos, más de la mitad de las respuestas indican que el nivel de dificultad fue mínimo.

GRÁFICO 28

## Autoevaluación del personal de la ONPE por cargo para las ERM 2022



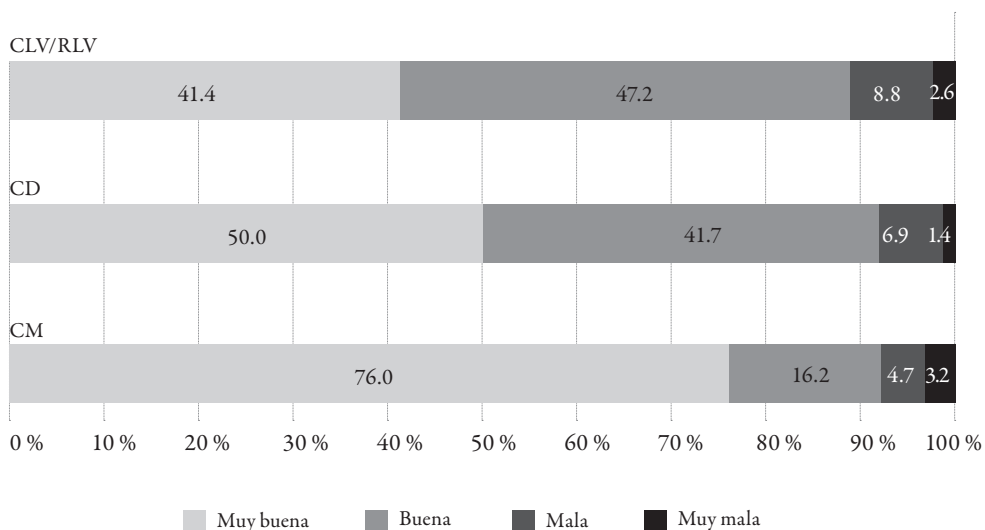
Fuente: Elaboración propia

#### 4.1.5. EVALUACIÓN DE LA ONPE

Respecto a la pregunta realizada al personal electoral sobre cómo califica la labor de la ONPE en las ERM 2022, se observan variaciones en las respuestas de los tres cargos, nuevamente destacando una distinción con quienes ocuparon el cargo de CM. En ese sentido, las y los CM expresaron una opinión mayoritariamente favorable hacia la labor de la ONPE, con el 76 % calificándola de “muy buena” y un 16.2 % como “buena”. Los otros dos tipos de trabajadores/as electorales mostraron evaluaciones positivas, pero más moderadas. Así, el 50 % las y los CD calificó la labor del organismo electoral como “muy buena” y el 41.7 % como “buena”, mientras que para el 41.4 % de las y los CLV/RLV fue “muy buena”, y para el 47.2 % fue “buena”.

GRÁFICO 29

Evaluación de la ONPE durante la jornada electoral de las ERM 2022



Fuente: Elaboración propia

## 4.2. EXPERIENCIAS DE LAS Y LOS MIEMBROS DE MESA

En esta sección se presentan algunos de los principales resultados obtenidos a partir de las encuestas aplicadas a las y los miembros de mesa que participaron en ambas jornadas electorales. Asimismo, se incluyen los resultados relacionados a las siguientes dimensiones: capacitación, autoevaluación y evaluación de la jornada electoral.

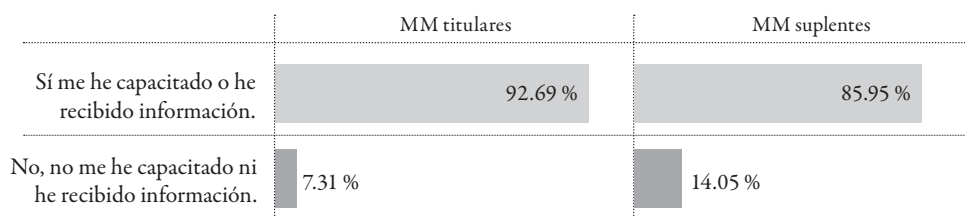
### 4.2.1. CAPACITACIÓN

Como parte de su experiencia, el primer acercamiento que tienen las y los electores convocados con las funciones de miembro de mesa son las capacitaciones, por eso se planteó la pregunta “¿Te has capacitado o informado para ser miembro de mesa para estas elecciones?”. Al respecto, se encuentra que casi todas las personas participantes indican haber recibido algún tipo de capacitación, con las y los MM titulares en el primer lugar (alrededor del 93 %), seguidos por los suplentes (86 %). Pese a que hay una diferencia entre titulares y suplentes, en su mayoría existió una predisposición a asistir a las capacitaciones brindadas por la ONPE.

GRÁFICO 30

### Capacitación e información brindada por la ONPE para las ERM 2022

¿Te has capacitado o informado para ser miembro de mesa para estas elecciones?



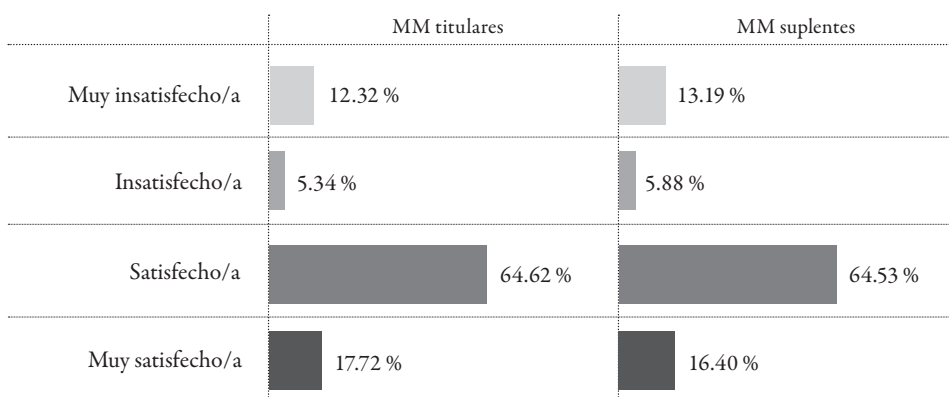
Fuente: Elaboración propia

Tomando en cuenta que la mayoría de MM participantes asistieron a las capacitaciones virtuales o presenciales, la evaluación del nivel de satisfacción con estas es un elemento importante a considerar en el análisis. Para evaluar la

satisfacción con la capacitación o información proporcionada por la ONPE, se planteó la pregunta “En general, ¿qué tan satisfecho/a estás con la capacitación y/o la información para miembros de mesa brindada por la ONPE?”. Además, entre el 82 % de titulares y el 81 % de suplentes se encontraron satisfechos/as o muy satisfechos/as con estas capacitaciones. Estos hallazgos sugieren que la gran mayoría de personas encuestadas valoran positivamente la capacitación y la información proporcionada por la ONPE. Asimismo, la satisfacción puede indicar que la capacitación fue efectiva para brindar las habilidades y conocimientos necesarios para desempeñar su rol como miembros de mesa.

GRÁFICO 31

Nivel de satisfacción con la capacitación e información brindada por la ONPE para las ERM 2022



Fuente: Elaboración propia

El Gráfico 32 muestra las respuestas a la pregunta “En septiembre, ¿has asistido a alguna de las dos jornadas de capacitación presenciales de la ONPE?”. En ese sentido, y respecto al método de capacitación, es importante señalar que aproximadamente el 40 % de MM titulares y el 51 % de suplentes informaron

que no asistieron a ninguna jornada de capacitación presencial. Asimismo, se observa que la mayoría de personas que participaron de la capacitación presencial, asistió a la segunda jornada, que tuvo lugar una semana antes del día de las elecciones. Esta tendencia sugiere que, si bien la mayoría de las y los miembros de mesa recibieron algún tipo de capacitación, una parte considerable no pudo participar en las jornadas presenciales y prefiere la capacitación virtual.

GRÁFICO 32

### Asistencia a las jornadas de capacitación brindadas por la ONPE para las ERM 2022

	MM titulares	MM suplentes
No asistí a ninguna jornada de capacitación.	40.20 %	51.17 %
Asistí a la segunda jornada del 25 de septiembre.	29.92 %	26.09 %
Asistí a la primera jornada del 18 de septiembre.	25.58 %	19.03 %
Asistí a las dos jornadas.	4.30 %	3.11 %

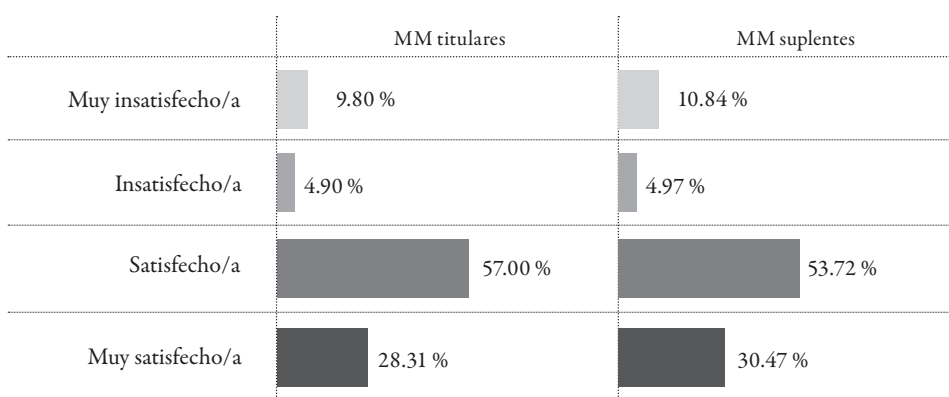
Fuente: Elaboración propia

La satisfacción de las y los miembros de mesa que asistieron a las sesiones de capacitación presencial con los materiales brindados es también mayoritariamente positiva. De acuerdo con los datos obtenidos, el 85 % de MM titulares están satisfechos/as o muy satisfechos/as con los materiales, mientras que esos niveles de satisfacción se ven en el 84 % de MM suplentes. Esto indicaría que hay una amplia aceptación de las capacitaciones presenciales, lo que va de la mano con lo indicado por el estudio de Clark y James (2017). Este estudio llega a la conclusión de que las capacitaciones en formato presencial fueron evaluadas positivamente por las y los trabajadores electorales

del Reino Unido, lo que generó mayor confianza en sus habilidades, así como una sensación de estar adecuadamente capacitados/as para cumplir con sus funciones (CLARK Y JAMES 2017).

GRÁFICO 33

Nivel de satisfacción con los materiales brindados por la ONPE para las ERM 2022



Fuente: Elaboración propia

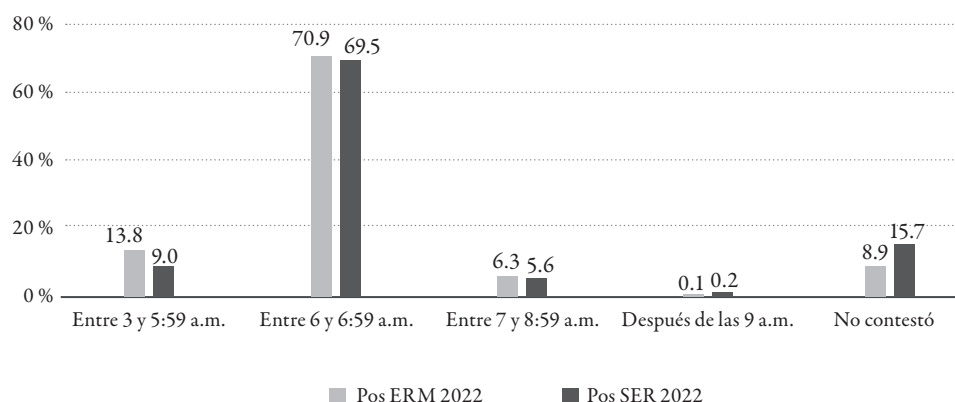
#### 4.2.2. CARGA LABORAL

En relación con la hora de llegada al local de votación, se observa que, en promedio, el 70 % de las y los miembros de mesa que participaron en ambas jornadas electorales llegaron entre las 6 y 7 a. m. Un segundo grupo llegó a sus respectivos locales antes de las 6 a. m.: 14 % entre las y los participantes de las ERM 2022 y 9 % de la SER 2022. El 6 % de participantes de ambas jornadas llegó entre las 7 y 8 a. m. Finalmente, muy pocos participantes indicaron llegar entre las 9 a. m. y el mediodía (Ver Gráfico 34). Estos resultados son consistentes y se han replicado de manera similar en la encuesta realizada posterior a la SER 2022. Además, reflejan un patrón generalizado en el comportamiento de las y los miembros de mesa en relación con su hora de llegada al local de votación, pues la mayoría prefiere llegar en el rango de tiempo comprendido entre las 6 y 7 a. m.



GRÁFICO 34

## Horario de llegada de miembros de mesa



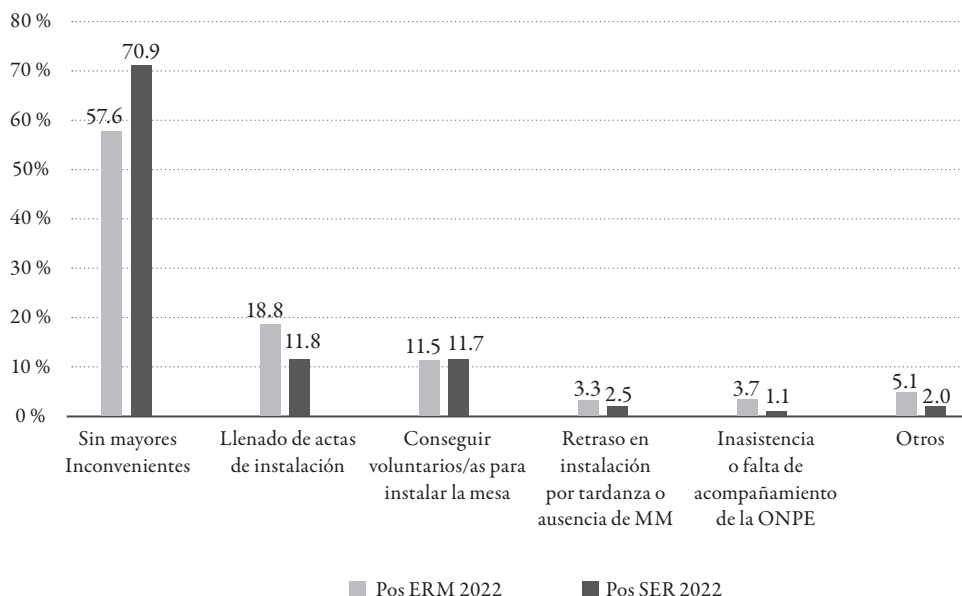
Fuente: Elaboración propia

#### 4.2.3. DIFICULTADES ENCONTRADAS DURANTE LA JORNADA

En este apartado se presentan las principales dificultades reportadas por las y los miembros de mesa durante las diferentes etapas de la jornada electoral. Durante la instalación de la mesa en las ERM 2022, un 58 % de las y los miembros de mesa indicaron que no hubo inconvenientes. Este porcentaje es inferior al registrado en la SER 2022, donde el 71 % de las y los miembros de mesa reportaron que no hubo inconvenientes. Los inconvenientes durante esta fase se centran en el llenado de las actas de instalación. Así, el 19 % de MM encuestados/as mencionó haber enfrentado esta dificultad en las ERM 2022, mientras que el 12 % de MM expresaron lo mismo en la SER 2022. Sin embargo, es importante destacar que, en general, los resultados mejoraron en la SER 2022, pues el 71 % de MM no reportaron mayores inconvenientes, versus el 58 % de las ERM 2022 (Ver Gráfico 35). De acuerdo con las respuestas abiertas reportadas por las y los participantes, se precisó que las principales dificultades al momento de llenar las actas de instalación se debía a la presencia de personeros/as, pues alargaba el tiempo requerido para la firma cada una de las cédulas de votación.

GRÁFICO 35

Dificultades encontradas durante la instalación de mesa

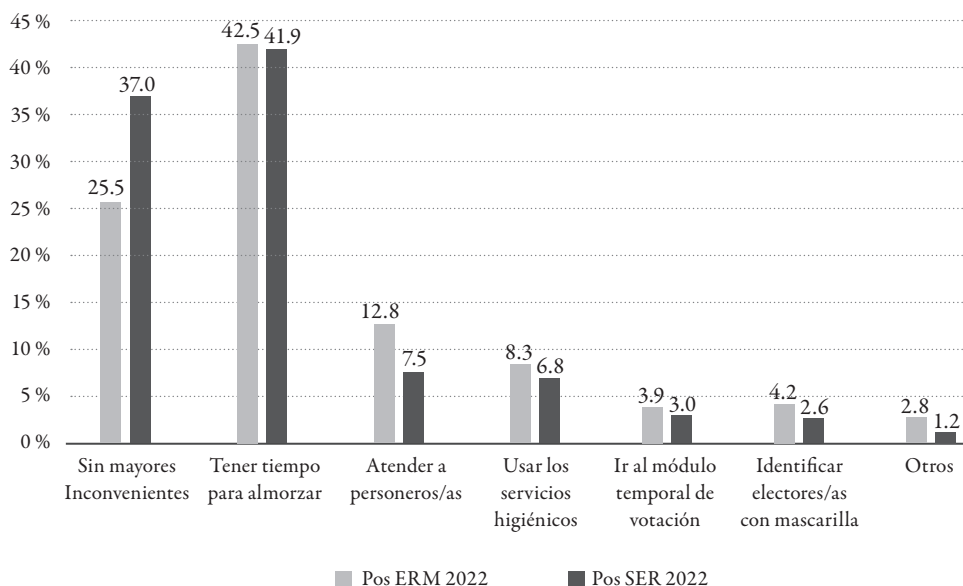


Fuente: Elaboración propia

Durante la etapa del sufragio, las principales dificultades reportadas por las y los miembros de mesa fueron la falta de tiempo para almorzar (entre 42 % y 43 %) y, en menor medida, la atención a personeros/as (entre 8 % y 13 %). Además, se observa que durante las ERM 2022, el 74 % de MM reportó dificultades, mientras que en la SER 2022 lo hizo el 63 %. Esta diferencia entre ambas elecciones se debe a mayores inconvenientes reportados en la atención a personeros/as durante las ERM 2022. En tercer lugar, destacan las dificultades relacionadas con el uso de servicios higiénicos (entre 7 % y 8 %) y que entre 3 % y 4 % de miembros de mesa reportaron dificultades para dirigir a las y los votantes de atención preferente al módulo temporal de votación (Ver Gráfico 36). Esta dificultad puede estar relacionada con diferentes factores, como la ubicación o accesibilidad del módulo temporal de votación, la infraestructura del local de votación asignado o cualquier otra circunstancia que dificulte el desplazamiento dentro del local para ejercer su labor.

GRÁFICO 36

## Dificultades encontradas durante la etapa del sufragio



Fuente: Elaboración propia

Durante la etapa del escrutinio de votos, al igual que en la instalación de la mesa, una mayor proporción de participantes de la SER 2022 reportó no haber tenido inconvenientes. En el Gráfico 37, se observa que también se presentaron más dificultades en las ERM 2022 (59 %), en comparación con la SER 2022 (38 %). Entre las dificultades reportadas en las ERM 2022, se destaca que sumar los votos resultó ser dificultoso para aproximadamente el 21 % de las y los encuestados/as. Además, un 17 % mencionó la dificultad para identificar si un voto es válido o nulo, mientras que el 12 % contestó que tuvo dificultades para verificar la coincidencia entre el número de cédulas y el número de votantes.

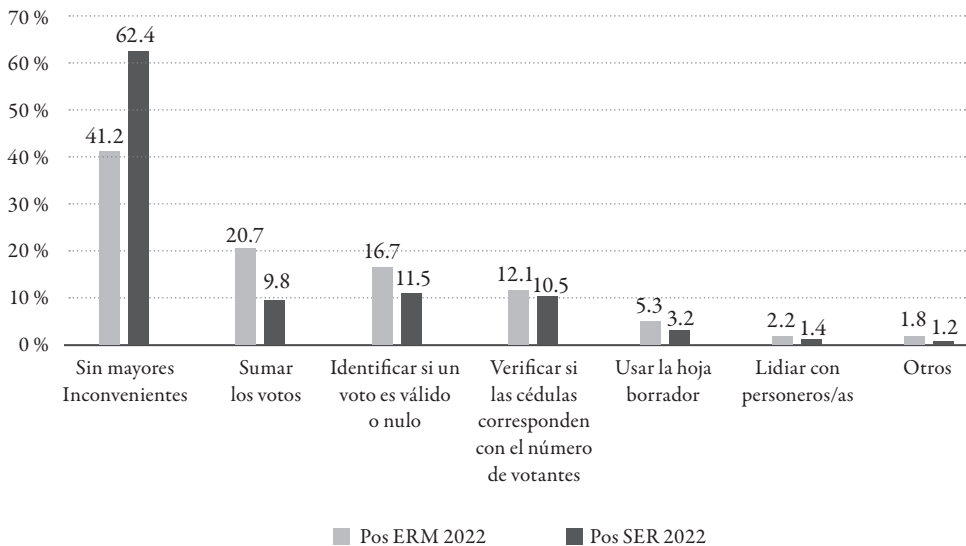
Por otro lado, a diferencia de las dificultades reportadas por el personal electoral y por miembros de mesa en la etapa de sufragio, lidiar con las y los personeros durante el escrutinio apenas representó un problema (entre 1 % y 2 %), en

comparación con otros desafíos. Estos datos conciben con las respuestas más descriptivas reportadas por las y los MM encuestados/as.

Estos hallazgos resaltan la importancia de contar con un proceso de escrutinio claro y preciso, así como de brindar una adecuada capacitación y apoyo a las y los miembros de mesa para enfrentar los desafíos que surgen en esta etapa del proceso electoral. Aunque estas dificultades se superaron durante la jornada electoral con ayuda del personal de la ONPE, representaron desafíos para ejercer el cargo de miembro de mesa.

GRÁFICO 37

Dificultades encontradas durante la etapa del escrutinio de votos



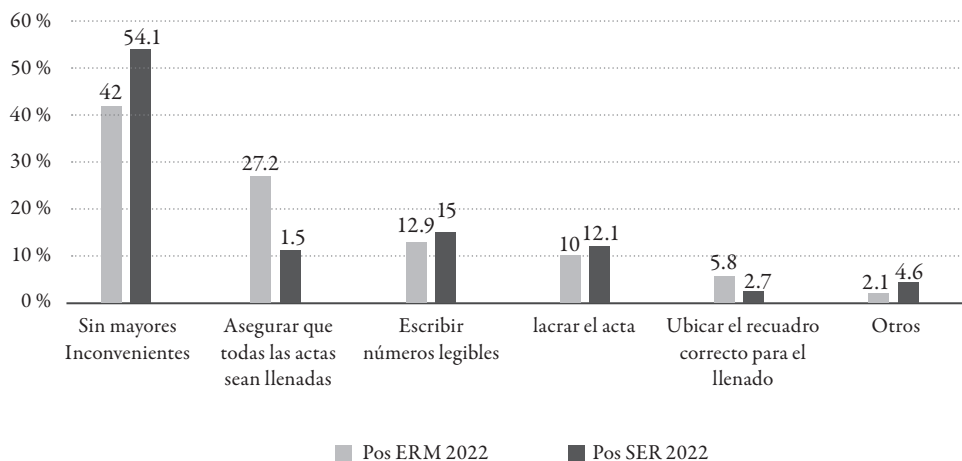
Fuente: Elaboración propia

Durante la etapa del llenado de actas, se identificaron diferentes inconvenientes, especialmente durante las ERM 2022. Uno de los principales problemas reportados fue asegurar que todas las actas de escrutinio se llenaran (27 %). Además, tanto en las ERM 2022 como en la SER 2022, se destacaron otros

inconvenientes importantes, como la dificultad para escribir números legibles (entre 13 % y 15 %). Otro inconveniente mencionado fue el lacrado del acta, pues entre el 10 % y 12 % de participantes reportaron dificultades en este proceso. El lacrado del acta es un procedimiento importante para asegurar la integridad y confiabilidad de los resultados, por lo que es esencial brindar la capacitación adecuada y asegurar que las y los miembros de mesa estén familiarizados con este proceso.

GRÁFICO 38

### Dificultades encontradas durante la etapa del escrutinio de votos



Fuente: Elaboración propia

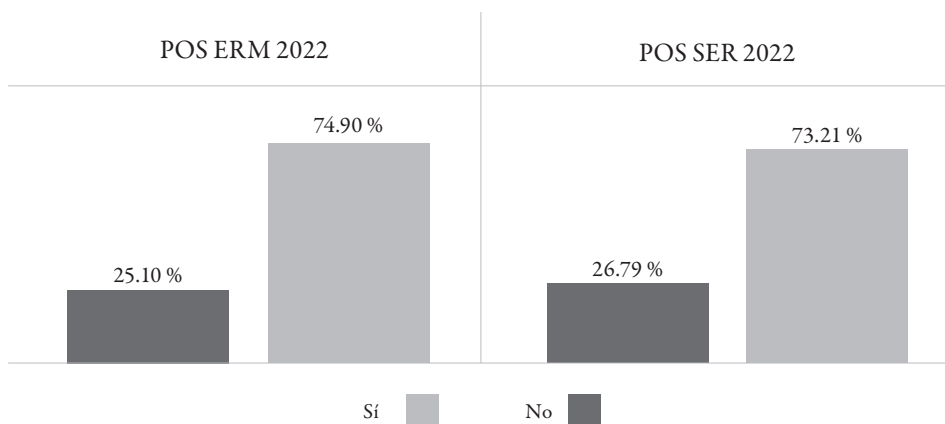
En resumen, los resultados sugieren que las labores de las y los MM resultaron más fáciles durante la SER 2022 que durante las ERM 2022. Esto puede responder a que, por lo general, son las mismas personas quienes ocupan estos cargos en ambas jornadas electorales, por lo que su experiencia durante las ERM 2022 puede haber servido como ruta de aprendizaje y facilitar los procesos durante la SER 2022. No obstante, los resultados también evidencian la presencia de dificultades en cada una de las etapas de la jornada electoral, especialmente vinculadas al llenado de las actas.

#### 4.2.4. EVALUACIÓN DE LA PROPIA EXPERIENCIA

Para explorar la evaluación de las y los miembros de mesa sobre su participación en el proceso electoral, se les preguntó por la disposición para participar nuevamente en elecciones. Así, a través de la pregunta “¿Volverías a participar como miembro de mesa si eres elegido/a?”, se encontró que la cuarta parte de los/as MM encuestados/as (entre 25 % y 27 %) respondió que no volvería a ocupar el cargo (Ver Gráfico 39), mientras que entre el 75 % y el 73 % afirmó que volvería a ocuparlo. Este elemento permite plantear la importancia de las experiencias en el cargo, brindando más o menos incentivos para una futura participación como MM. El caso peruano parece coincidir con lo hallado por Clark y James (2021): la y los MM parecen tener mayores incentivos para participar en una nueva elección.

GRÁFICO 39

#### Disposición para volver a participar como MM



Fuente: Elaboración propia

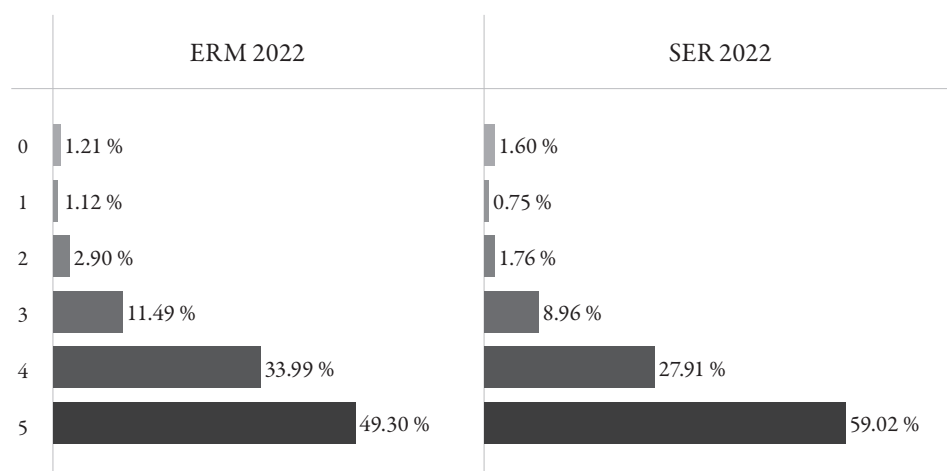
#### 4.2.5. EVALUACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LA JORNADA ELECTORAL Y CONFIANZA

En cuanto a la pregunta “¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo estás con la frase ‘la organización de la jornada electoral fue buena?’”, el 60 % de miembros de mesa respondió que estaba de acuerdo, y el 28. % que estaba muy de

acuerdo, es decir, un 88 % de las y los MM está satisfecho con la organización de las elecciones. En esa línea, las y los miembros de mesa indicaron tener altos niveles de confianza respecto al trabajo de la ONPE en las elecciones estudiadas, como se observa en el Gráfico 40. Así, en las ERM 2022, alrededor del 84 % de miembros de mesa indicaron tener altos niveles de confianza en el trabajo de la ONPE, mientras que en la SER 2022 la proporción llega a 88 %.

GRÁFICO 40

Confianza en el trabajo de la ONPE en estas elecciones  
(0: Nula confianza, 5: Alta confianza)

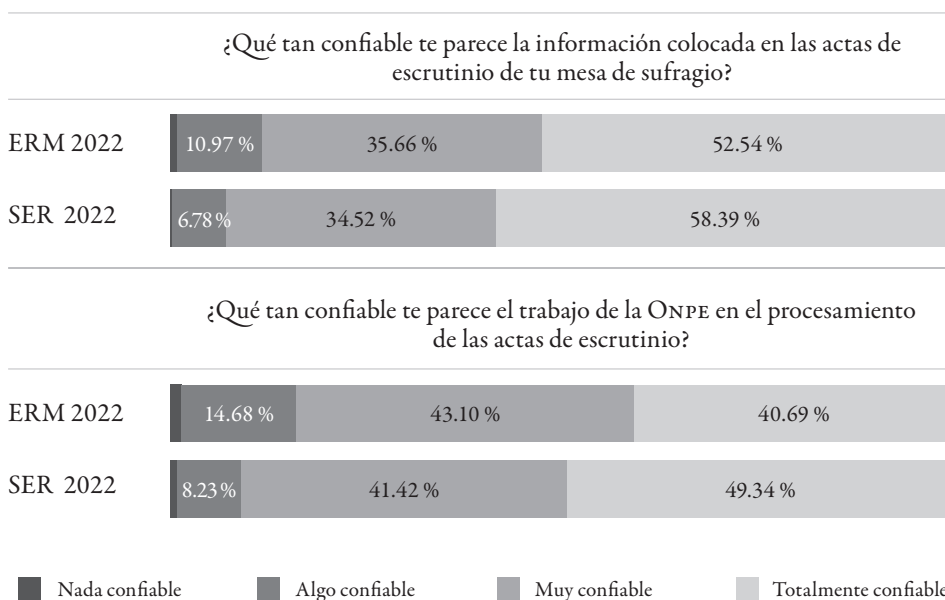


Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, las y los miembros de mesa reportaron altos niveles de confianza respecto a la información colocada en las actas de escrutinio de sus propias mesas de sufragio, especialmente en la SER 2022 (alrededor del 88 % indicaron altos niveles de confianza durante las ERM 2022, mientras alrededor del 92 % lo hicieron en la SER 2022). No obstante, los resultados son más moderados cuando se pregunta por el trabajo de la ONPE en el procesamiento de todas las actas, con un aumento en la proporción de miembros de mesa que responden “algo confiable” o “muy confiable” en lugar de “totalmente confiable” (Ver Gráfico 41). Sin embargo, los resultados siguen siendo positivos respecto al trabajo de la ONPE durante el proceso de escrutinio.

GRÁFICO 41

Confianza en el escrutinio



Fuente: Elaboración propia

### 4.3 BALANCE DE LAS EXPERIENCIAS

Las experiencias de las personas que trabajan en los locales de votación durante la jornada electoral tienen un papel fundamental en la evaluación de los procesos electorales. De hecho, la literatura existente destaca que la confianza de la ciudadanía hacia las elecciones está directamente relacionada con la calidad del servicio y el trato entregado por los/as trabajadores electorales (ATKESON Y SAUNDERS 2007; CLAASEN *ET AL.* 2008; HALL *ET AL.* 2008; BURDEN Y MILYO 2015; MONSIVÁIS-CARRILLO 2022). Cuando la ciudadanía recibe un buen trato del personal, percibe que sus votos serán contados correctamente por los OGE y su confianza en el sistema electoral se fortalece (GARNETT Y LEIBEL 2022). Este desempeño puede depender de varios factores, como la capacitación brindada por los OGE, las experiencias previas en el servicio electoral y las motivaciones para ejercer funciones el día de las elecciones. En Perú, el personal electoral está conformado por trabajadores/as



electorales y miembros de mesa. A continuación, se presentan los principales hallazgos de las experiencias por cada tipo de actor.

En primer lugar, la experiencia de las y los trabajadores electorales de la ONPE en las ERM 2022 y la SER 2022 se caracterizó por las autoevaluaciones positivas de su desempeño en la jornada. Por un lado, la gran mayoría de trabajadoras y trabajadores electorales encuestados/as expresaron su satisfacción con las capacitaciones brindadas por la ONPE (especialmente los CM), coincidiendo con sus altos niveles de preparación. Asimismo, el personal encuestado indicó que la carga laboral durante la jornada electoral fue exigente, pues la mayoría comenzó sus actividades antes de las 4 a. m. y las finalizaron después de la medianoche. A pesar de la intensidad de la jornada, las trabajadoras y los trabajadores de la ONPE señalaron con mayor frecuencia que su experiencia en el servicio electoral fue interesante y superó sus expectativas. Esto se relaciona con que la gran mayoría de los trabajadores/as electorales manifestó que les gustó ejercer su cargo en las elecciones.

La mitad del personal de la ONPE encuestado señaló que sus labores tenían poco grado de dificultad en su ejecución; sin embargo, al menos un cuarto de los/s encuestados/as señaló también que las labores tenían un alto grado de dificultad. Asimismo, durante la jornada electoral el personal identificó varios problemas recurrentes. Estos incluyeron la baja conectividad a internet, la presencia de personeros/as conflictivos/as o prepotentes, la falta de tiempo para almorzar y la falta de señal telefónica. En particular, las y los CM y CLV/RLV enfrentaron dificultades al tratar con las y los personeros de organizaciones políticas y al atender a periodistas. De igual forma, quienes desempeñaron el cargo de CD mencionaron problemas como la falta de sillas de ruedas para el electorado. En general, actividades como explicar tareas, resolver dudas y supervisar el uso del módulo temporal —tareas vinculadas con la asistencia a miembros de mesa— fueron consideradas fáciles por la mayoría del personal electoral. Estas diferencias ameritan un estudio más profundo sobre los factores que afectan el desarrollo de las funciones del personal de la ONPE, sus posibles variaciones según el cargo y el territorio.

Otro aspecto a resaltar respecto a las y los trabajadores electorales encuestados en las ERM 2022 y la SER 2022 es que la mayoría evaluó positivamente la labor de la ONPE durante la jornada electoral, especialmente los CM. Junto

a los datos anteriores, puede concluirse que las experiencias del personal de la ONPE encuestado en 2022 es positiva en general, pese a ligeras diferencias entre los distintos cargos. Estos hallazgos resultan de particular importancia a la luz de la literatura especializada, que encuentra que la satisfacción del personal con las capacitaciones y la labor de los OGE aumentan las probabilidades de que el personal ofrezca mayor calidad en el servicio electoral (ATKESON Y SAUNDERS 2007; CLAASSEN *ET AL.* 2008; CLARK Y JAMES 2017). Aunque los objetivos de la investigación fueron esencialmente descriptivos y no se ahonda estadísticamente en esta relación, estos datos son útiles para futuros estudios en la materia.

En segundo lugar, la experiencia de las y los miembros de mesa en las ERM 2022 y la SER 2022 también se caracterizó por evaluaciones mayormente positivas de su desempeño y el proceso electoral. Por un lado, las personas que se desempeñaron como MM mostraron una alta predisposición a capacitarse para la jornada y valoraron positivamente los contenidos y materiales alcanzados por la ONPE. Tras el día de la votación, la mayoría de MM encuestados/as expresó su interés por volver a participar en futuros procesos electorales. Esto sugiere que las experiencias previas como MM pueden influir positivamente en la participación de la ciudadanía en los cargos de MM, ya sea como titulares o suplentes. Sin embargo, las y los MM encuestados manifestaron haber experimentado dificultades al momento de evaluar su desempeño. Los principales desafíos reportados fueron la falta de tiempo para almorzar y la atención a las y los personeros. Respecto a la atención a personeros/as, cabe resaltar que fue una dificultad más común en las ERM 2022 que en la SER 2022. Otros desafíos menores incluyeron el uso de servicios higiénicos y dificultades para llegar al módulo temporal de votación. Estas dificultades pueden estar relacionadas con la ubicación o accesibilidad del módulo temporal. Es importante tener en cuenta estas dificultades para poder implementar medidas que ayuden a superar estos desafíos de cara a la atención de personas con discapacidad.

Durante la etapa del escrutinio de votos, las y los MM tuvieron más dificultades en las ERM 2022 en comparación con la SER 2022. Entre las dificultades reportadas, destacaron la dificultad para sumar los votos, identificar votos válidos o nulos, y verificar la coincidencia entre las cédulas y el número de votantes. A diferencia de la etapa de sufragio, lidiar con personeros/as apenas

representó un problema en esta etapa. Estos hallazgos subrayan la importancia de contar con un proceso de escrutinio claro y una capacitación adecuada, así como brindar apoyo a las y los miembros de mesa en esta etapa crucial del proceso electoral. Finalmente, durante la etapa del llenado de actas, las y los miembros de mesa identificaron diversos inconvenientes, especialmente en las ERM 2022. Estos problemas incluyen asegurar que todas las actas de escrutinio fueran llenadas, la dificultad para escribir números legibles e inconvenientes en el proceso de lacrado del acta.

Al profundizar entre las y los MM, se encontró que la mayoría estuvo de acuerdo en que la organización de la jornada electoral fue buena. Asimismo, expresaron altos niveles de confianza tanto en el trabajo de la ONPE como en la información registrada en las actas de escrutinio de sus propias mesas. No obstante, la confianza fue más moderada en cuanto al procesamiento de todas las actas por parte de la ONPE. Estos hallazgos sugieren que se necesita seguir fortaleciendo la confianza en este aspecto específico.

Los hallazgos tras las encuestas al personal electoral en las elecciones subnacionales en 2022 muestran similitudes y diferencias entre las trabajadoras y los trabajadores de la ONPE y los/as miembros de mesa. Por un lado, ambos actores expresaron valoraciones positivas en la autoevaluación de su desempeño y en el papel ejercido por la ONPE durante el proceso electoral. Asimismo, en ambos casos la mayoría de personas encuestadas señaló que estaría dispuesta volver a participar en los cargos que ocuparon. Estos resultados muestran satisfacción con las experiencias vividas dentro de los locales de votación.

Sin embargo, la intensidad del servicio electoral en el día de las elecciones expone a las y los trabajadores de la ONPE y MM a diferentes retos y dificultades. Los principales inconvenientes enfrentados por el personal de la ONPE estuvieron relacionados con aspectos logísticos de los locales (bajo acceso a internet), la inasistencia de miembros de mesa (y, por tanto, la búsqueda de suplentes en las colas de votación) y la interacción con personeros/as de las organizaciones políticas. Mientras tanto, las y los MM encuestados identificaron que la ausencia de un tiempo específico para almorzar, el proceso de suma de votos y la verificación de la correspondencia entre el número de cédulas y el número de votantes, así como el llenado de todas las actas con números legibles fueron los principales retos para el ejercicio de su cargo. Por tanto, aunque

comparten valoraciones comunes con el proceso electoral y el organismo de gestión electoral, resulta importante conocer las experiencias de estos actores de manera separada, dadas las diferencias en sus funciones.

En conclusión, el balance de las experiencias de los/as trabajadores/as electorales y los/as miembros de mesa en términos de calidad del servicio, condiciones laborales favorables, capacitación adecuada, experiencia previa y capacidad de adaptación son importantes porque afectan directamente la confianza de la ciudadanía y el éxito de los procesos electorales. Para asegurar elecciones justas y transparentes, es fundamental abordar estos aspectos y promover un entorno propicio para las y los trabajadores electorales (CLAASSEN *ET AL.* 2008; ONPE 2011b; KING 2016; CHEN *ET AL.* 2021; JAMES Y GARNETT 2023).



## CAPÍTULO 5

# Aproximaciones a las experiencias electorales de los y las votantes

Como se expuso en la revisión de literatura en el capítulo 1, la confianza y la satisfacción de la ciudadanía con las elecciones impactan en sus evaluaciones sobre la calidad e integridad de los procesos electorales (BIRCH 2008; HERRNSON *ET AL.* 2013; CATT *ET AL.* 2014, MONSIVÁIS-CARRILLO 2022). Además, la participación electoral —es decir, la asistencia a cumplir con el acto de votar— es una manifestación de la participación política de la ciudadanía (NOHLEN 2004). Sumado a esto, en la sección sobre el marco contextual se resaltó que, aunque la mayoría del electorado (77.3 %) acudió a votar en las elecciones subnacionales celebradas en 2022, esta tasa de participación ha disminuido en los últimos años. Bases de datos como la de IDEA Internacional (2022) recopilan información sobre esta tendencia creciente de ausentismo en los procesos electorales a nivel nacional. Por ejemplo, Aragón *et al.* (2022) sostienen que el ausentismo electoral en las elecciones nacionales ha ido en aumento desde el proceso de referéndum en el 2018.

La literatura especializada y los datos expuestos sobre el caso peruano sugieren que existe una relación positiva entre la satisfacción de la ciudadanía con los procesos electorales y su percepción o actitudes frente a los OGE y las elecciones. De igual forma, explorar las experiencias electorales permite profundizar en los factores que intervienen en esta relación. El objetivo de este capítulo es identificar y analizar las características más relevantes de las experiencias electorales del electorado, basándose en los hallazgos de las encuestas virtuales aplicadas en las ERM 2022 y la SER 2022.

## 5.1 PARTICIPACIÓN Y SATISFACCIÓN DURANTE LA JORNADA ELECTORAL

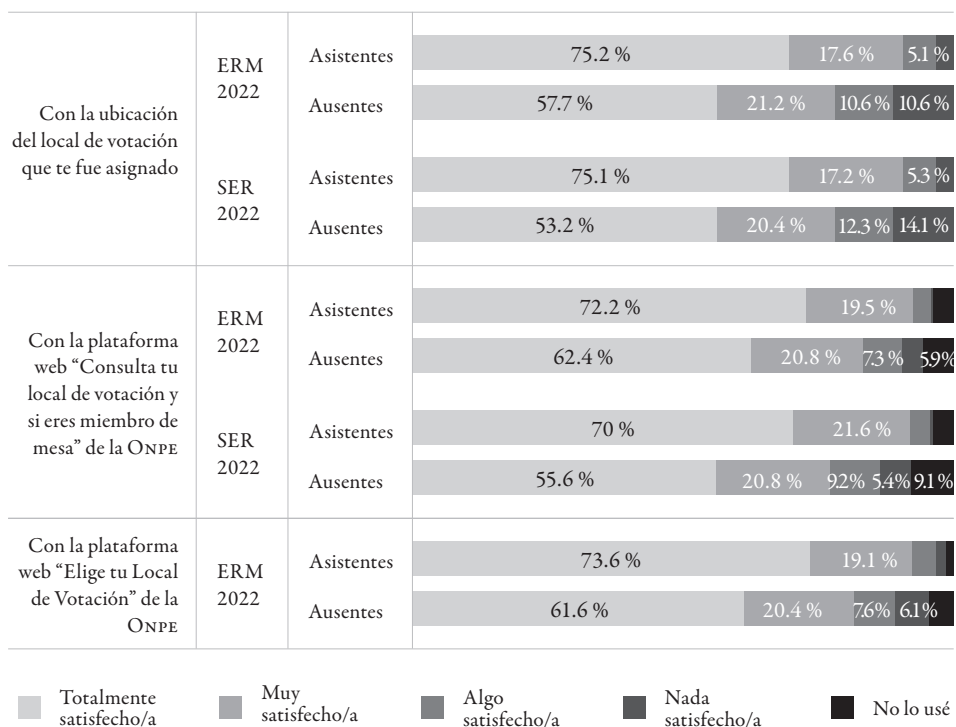
### 5.1.1 EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA ONPE

Las encuestas aplicadas a las y los electores en las elecciones subnacionales 2022 permiten conocer sus diferentes impresiones sobre la labor realizada por la ONPE antes y durante las jornadas electorales. Las percepciones sobre la ubicación y tiempo de llegada al local de votación asignado, el acceso a la información sobre el día de las elecciones, la capacitación brindada por el personal electoral, entre otras labores ejecutadas por la institución, ofrecen un primer acercamiento a la interacción de las y los electores con la ONPE. Ya que la encuesta fue aplicada tanto a electores/as asistentes como ausentes, se buscó identificar diferencias entre estos grupos.

El tiempo total destinado al voto, la facilidad de llegada e ingreso a los locales de votación y el acceso a la información sobre el proceso a través de plataformas virtuales de la institución son tres de las variables más abordadas por la literatura especializada (CHEN *ET AL.* 2021; GALICKI 2018; BLAIS 2020; GARNETT 2019). Por un lado, en las elecciones subnacionales en Perú en 2022 se encontró que, tanto entre electores/as asistentes como ausentes, existió una amplia satisfacción con la ubicación del local de votación que se les fue asignado. Tanto entre asistentes a la jornada electoral de las ERM 2022 como de la SER 2022, cerca del 92 % estuvo totalmente o muy satisfecho con la ubicación del local (Ver Gráfico 42). Este resultado muestra mejoras relativas a los resultados de la encuesta al electorado aplicada por la ONPE en las EG 2011, en la que aproximadamente el 30 % respondió que tuvo dificultades para llegar a su local de votación (ONPE 2011b). Este resultado dialoga con los niveles de satisfacción expresados hacia las herramientas de información y selección de locales de votación implementadas por la ONPE en años recientes, como se verá a continuación.

GRÁFICO 42

Nivel de satisfacción con actividades de la ONPE en las jornadas electorales



Fuente: Elaboración propia

En la encuesta se les consultó a las y los electores sobre el acceso a la información oficial relacionada a la jornada electoral, evaluando su nivel de satisfacción con tres plataformas web implementadas por la ONPE en el 2022: (i) “Elige tu local de votación”, (ii) “Consulta tu local de votación y si eres miembro de mesa” y (iii) la “Plataforma web informativa”. La primera plataforma —conocida también como ETLV— se viene implementando desde el 2016<sup>24</sup> y permite a la ciudadanía seleccionar de manera interactiva los locales de votación de su preferencia. Esta medida posibilita que el electorado reduzca

24 Este aplicativo virtual comenzó como piloto en el distrito de Mi Perú, en Callao, durante las elecciones municipales distritales en 2015; sin embargo, fue aplicado por primera vez para todo el electorado de Lima Metropolitana y Callao en las elecciones generales de 2016.

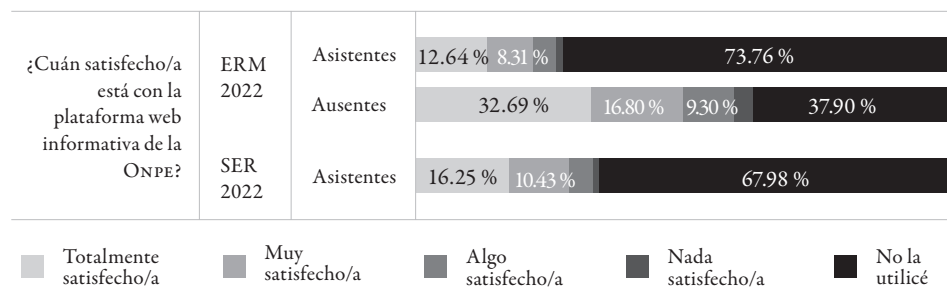


las distancias y costos de traslado desde sus domicilios (de acuerdo con lo registrado en el DNI). En las ERM 2022, esta plataforma web contó con un total de 3 906 100 de personas usuarias registradas (ONPE 2022p).<sup>25</sup> Según los resultados de la encuesta, se evidenció que la gran mayoría de encuestados/as en las ERM 2022 y la SER 2022, tanto asistentes como no asistentes, accedieron a la plataforma ETLV y evaluaron esta experiencia como totalmente satisfactoria o satisfactoria.

El segundo portal web implementado por la ONPE, “Consulta tu local de votación y si eres miembro de mesa”, experimentó niveles similares de uso y satisfacción en el electorado de las ERM 2022 (Ver Gráfico 43). En este portal se informa sobre los resultados definitivos de la selección de locales de votación realizada previamente en la plataforma ETLV. Además, proporciona información a la ciudadanía sobre los resultados del sorteo de miembros de mesa realizado por las ODPE.

GRÁFICO 43

### Nivel de satisfacción con la plataforma web informativa de la ONPE



Fuente: Elaboración propia

La tercera plataforma implementada por la ONPE, llamada “Plataforma informativa”, proporciona datos exclusivos del proceso electoral con la finalidad de informar a la ciudadanía sobre las características de cada proceso y los resultados del conteo de votos. En las ERM 2022 y la SER 2022, esta

<sup>25</sup> La plataforma no fue habilitada en el marco de la SER 2022 dado que los locales de votación para esta elección fueron, en su mayoría, los mismos a los habilitados en la jornada electoral de las ERM 2022.

plataforma se habilitó antes de la jornada electoral, incluso antes que las primeras dos plataformas mencionadas. De acuerdo con el Gráfico 43, se observa que la gran mayoría de electores y electoras asistentes no llegaron a utilizar dicha plataforma. Incluso, resulta interesante encontrar que los/as electores/as ausentes accedieron a la plataforma en mayor medida que los/as asistentes y la evalúan positivamente.

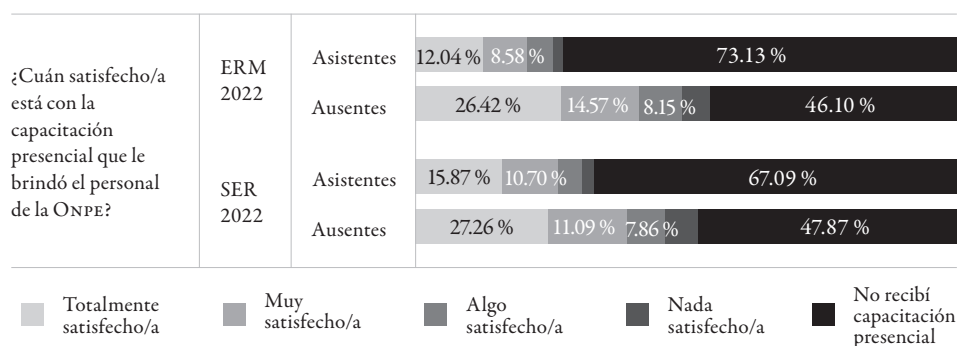
A la luz de estos resultados, puede concluirse que la ciudadanía percibe las plataformas implementadas por la ONPE como herramientas útiles de información para la jornada electoral, ya que brindan las facilidades necesarias para la selección y confirmación de locales de votación cercanos a sus residencias. Como se mencionó anteriormente, estas medidas facilitan el acceso a los locales de votación, reducen el tiempo de transporte hacia los mismos y, en general, mejoran la experiencia del voto de las y los electores. La existencia de herramientas que faciliten la localización o la elección del lugar de votación puede influenciar positivamente la experiencia electoral (CHEN *ET AL.* 2021), lo que explica que la plataforma web ETLV sea evaluada positivamente por el electorado. Asimismo, de acuerdo con Garnett (2019), la existencia de portales web con información disponible al público puede contribuir a la capacidad de los OGE para atender al electorado y, por consiguiente, favorecer la integridad electoral percibida por las y los votantes. Sin embargo, los resultados revelan que la plataforma informativa de resultados de la ONPE aún no es tan conocida o usada por la ciudadanía. Por ello, merece la pena ahondar en los mecanismos presenciales para la difusión de información, como se verá a continuación.

Como complemento a las innovaciones tecnológicas, la ONPE brinda capacitaciones presenciales para informar a la ciudadanía sobre el proceso electoral, priorizando estrategias “cara a cara” para facilitar el contacto con la población. La evaluación sobre estas dinámicas fue también considerada en las encuestas a electores/as. De acuerdo con la información presentada en el Gráfico 44, se observa que una mayor proporción del electorado que asistió a la jornada electoral de las ERM 2022 no recibió capacitación presencial, en comparación con las y los electores ausentes (73 % vs. 46 %). Lo mismo se observa para el caso de la jornada electoral de la SER 2022.

No obstante, se evidencia que aquellas personas que sí participaron de estas actividades estuvieron mayoritariamente satisfechas con las capacitaciones presenciales. La diferencia entre la participación en capacitaciones presenciales entre electores/as asistentes y ausentes puede responder a que la participación de las y los asistentes a las jornadas electorales está motivada por un conocimiento previo sobre el proceso electoral, así como un interés de mantenerse informado al acceder a la información a través de diversas fuentes.

GRÁFICO 44

## Nivel de satisfacción con la capacitación presencial de la ONPE



Fuente: Elaboración propia

La evaluación del electorado sobre algunos elementos preparatorios de la jornada electoral, como las plataformas web y jornadas de capacitación presencial, revelan una tendencia positiva respecto a las diferentes iniciativas informativas que promueve la ONPE durante los procesos electorales. No obstante, existen otros elementos a considerar en la experiencia electoral de las y los votantes. Uno de ellos es la diversidad en el acceso a la información sobre las elecciones. Entre los principales medios se distinguen los medios de comunicación tradicionales, como la televisión nacional (46 %) o medios digitales o las redes sociales (29 %), muy por encima de otros medios como los diarios o revistas (4 %) (ARAGÓN *ET AL.* 2022). Otros aspectos a considerar incluyen la manera en la que hacen frente a ciertas dificultades en los locales de votación y la interacción con otros actores electorales, como se verá a continuación.

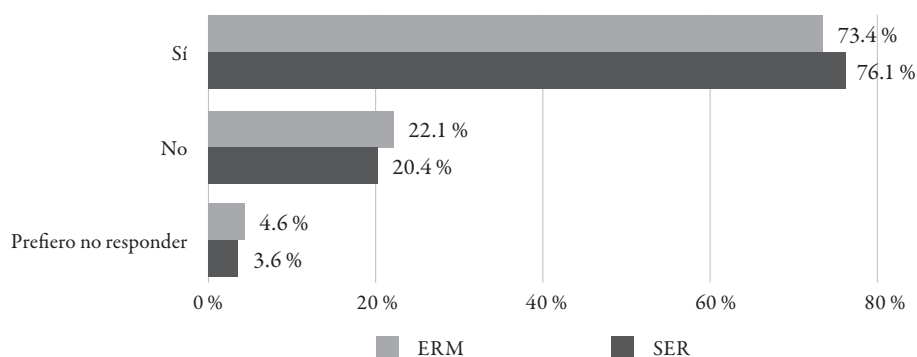
a) El apoyo de la ONPE para enfrentar las barreras al voto

Investigaciones como las de ONPE (2011b), Chen *et al.* (2021) y Galicki (2018) reconocen diferentes limitaciones que enfrentan las y los electores al momento de llegar al local de votación y ejercer su voto. Sin embargo, estas barreras de acceso son particularmente altas en el caso de los grupos en situación de vulnerabilidad (GARNETT Y GROGAN 2021; SCHUR *ET AL.* 2015; BLAIS 2020; ELÍAS PINEDA *ET AL.* 2023). Desde la ONPE se han diseñado e implementado protocolos para salvaguardar el derecho al voto libre, seguro y sin discriminación de las personas con discapacidad, personas que requieren atención preferente y personas trans o de género no binario.

En ese sentido, el 2 % de electores/as asistentes que respondieron las encuestas de las ERM 2022 se identificaron como personas con discapacidad, mientras que en el caso del grupo de electores/as asistentes a la SER 2022 esta proporción alcanzó el 24 %. Al consultar a los/as electores/as que indicaron tener alguna discapacidad si es que recibieron el apoyo de las y los trabajadores electorales para ejercer su voto, más del 73 % respondió que sí (Ver Gráfico 45).<sup>26</sup> Esto muestra los resultados positivos en la implementación del protocolo para la atención de electores y electoras con discapacidad, aunque aún se debe acen-  
tuar los esfuerzos para mejorar el porcentaje a través de los años.

GRÁFICO 45

Apoyo del personal de la ONPE para el voto de personas con discapacidad



Fuente: Elaboración propia

<sup>26</sup> Esta pregunta fue aplicada de forma exclusiva a electores/as asistentes a ambas jornadas. La formulación exacta de la pregunta fue “¿El personal de la ONPE te brindó el apoyo necesario para votar?”.

En relación con la atención del electorado trans y de género no binario, Elías Pineda *et al.* (2023) señalan que la implementación del protocolo dedicado a la garantía del voto de esta población experimentó avances y desafíos en las elecciones subnacionales 2022. Por el lado de los avances, la ONPE incorporó mejoras en el contenido del protocolo tras los aprendizajes institucionales obtenidos en las EG 2021 y las recomendaciones brindadas por las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, el involucramiento de activistas y organizaciones LGBTI en las jornadas de capacitación marcó un hecho sin precedentes en la gestión electoral. Además, la coordinación interinstitucional con entidades públicas y organizaciones privadas para la implementación del protocolo fue también un punto a favor. Finalmente, tras una encuesta aplicada a trabajadores/as electorales de la ONPE en el 2022, se encuentran mejoras en la distribución del material dedicado al protocolo (como afiches “¡Aquí votamos todxs!” y guías de atención) y en la capacitación del personal.

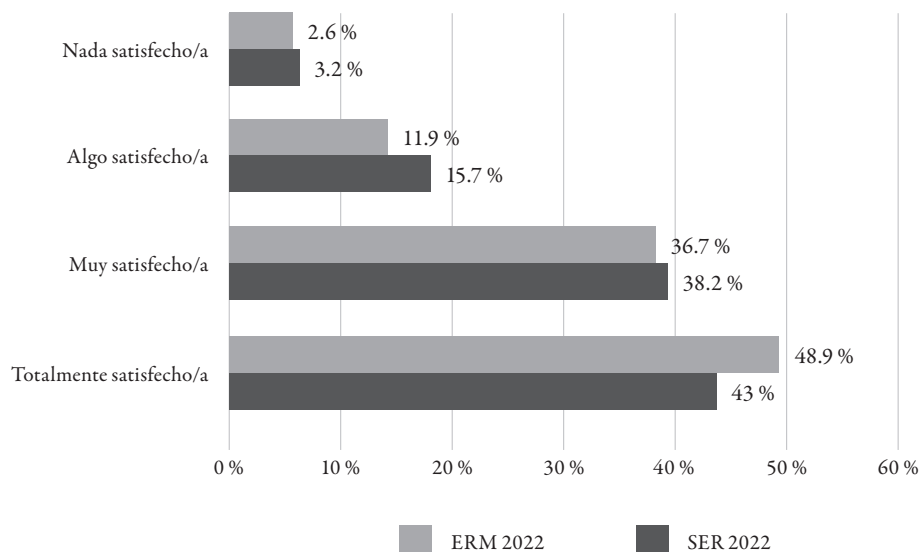
La satisfacción con la jornada electoral resultó ser mayoritariamente positiva entre el electorado que asistió a las ERM 2022 y la SER 2022. Pese a reportar distribuciones de respuestas similares en ambas jornadas, existe una proporción ligeramente mayor entre las y los participantes en la jornada de la SER 2022 (49 %) versus el 43 % de las ERM 2022 (Ver Gráfico 46). No obstante, la mayoría del electorado participante estuvo entre totalmente y muy satisfecho con la organización de la jornada electoral. Este resultado dialoga con las valoraciones positivas hacia los servicios electorales descritas con anterioridad. Bajo el análisis de correlaciones estadísticas, se observó la relación positiva entre el apoyo brindado por el personal de la ONPE con la satisfacción con la jornada. Sin embargo, los resultados indicaron que esta es una relación muy débil y no significativa.<sup>27</sup>

---

27 A partir de una prueba de V de Cramer, la correlación aplicada para evaluar estas variables resultó menor a 0.3. Para considerar una correlación fuerte se considera un valor mínimo de 0.6.

GRÁFICO 46

### Satisfacción con la organización de la jornada electoral



Fuente: Elaboración propia

## 5.2 CONFIANZA INSTITUCIONAL Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA ONPE

Los elementos anteriormente descritos pueden estar estrechamente vinculados a la confianza y satisfacción del electorado hacia el desempeño de la ONPE. Por ello, en esta sección se ahonda en estas actitudes y evaluaciones de los/as electores/as. De acuerdo con lo que indican Birch (2008), Herrnson *et al.* (2013), Catt *et al.* (2014) y Monsiváis-Carrillo (2022), la integridad y la calidad de los procesos electorales pueden ser afectadas por la confianza y satisfacción de la ciudadanía con estos procesos y sus resultados. De esta manera, resulta fundamental profundizar en dichas variables.

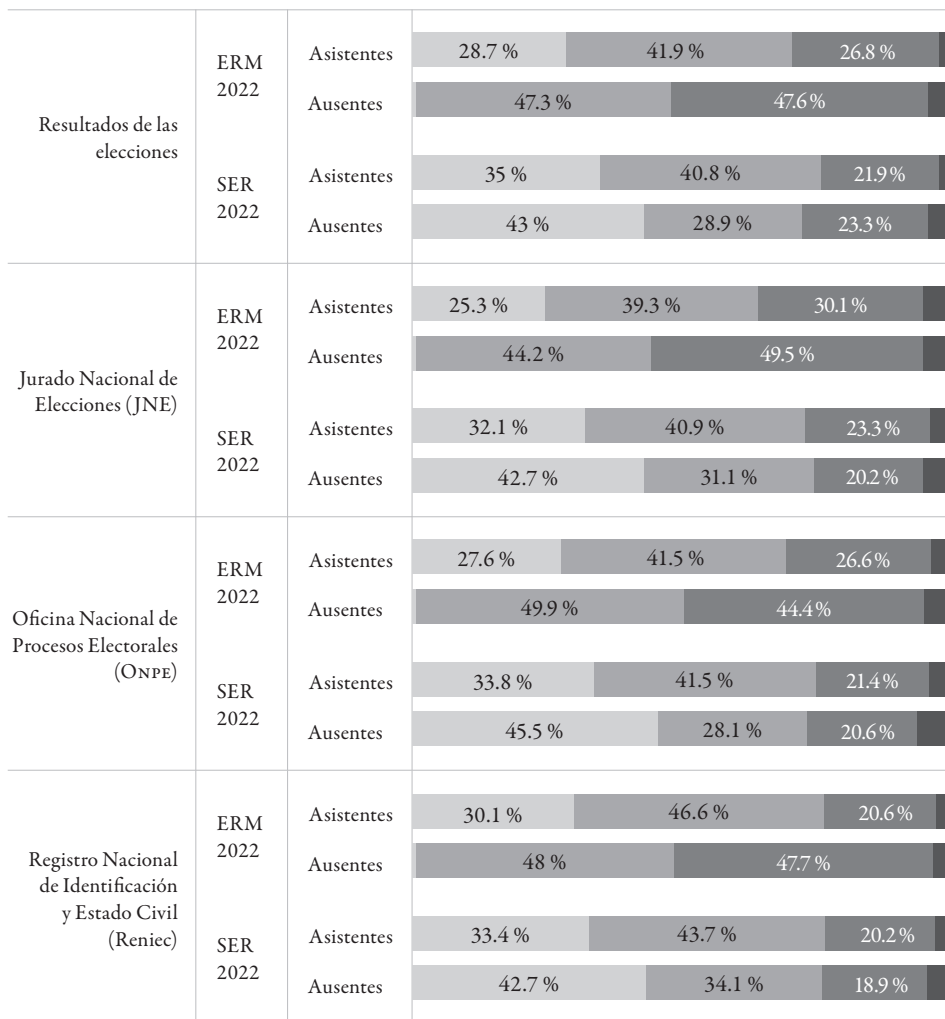
Los resultados presentados en el Gráfico 47 muestran que los/as electores/as de las ERM 2022 y la SER 2022 confían mucho o totalmente en los organismos que componen el sistema electoral peruano. Asimismo, existe

una correlación positiva muy fuerte (Ver Anexo 2) entre la confianza hacia los resultados electorales y la confianza que tienen en los organismos electorales.

Un dato llama la atención al contrastar con la expectativa teórica: las y los electores ausentes en la SER 2022 expresaron mayores índices de confianza total en el JNE, la ONPE y el Reniec. Estos/as electores/as ausentes también expresaron confianza total hacia los resultados de las ERM 2022. Este hallazgo sugiere que la satisfacción con los resultados electorales de cada jornada electoral aumenta la probabilidad de que las y los electores expresen niveles altos de confianza hacia los organismos electorales, lo que a su vez impacta en la satisfacción hacia la jornada electoral.

GRÁFICO 47

Confianza en los resultados electorales y en los OGE



Total confianza
  Mucha confianza
  Poca confianza
  Ninguna confianza

Fuente: Elaboración propia

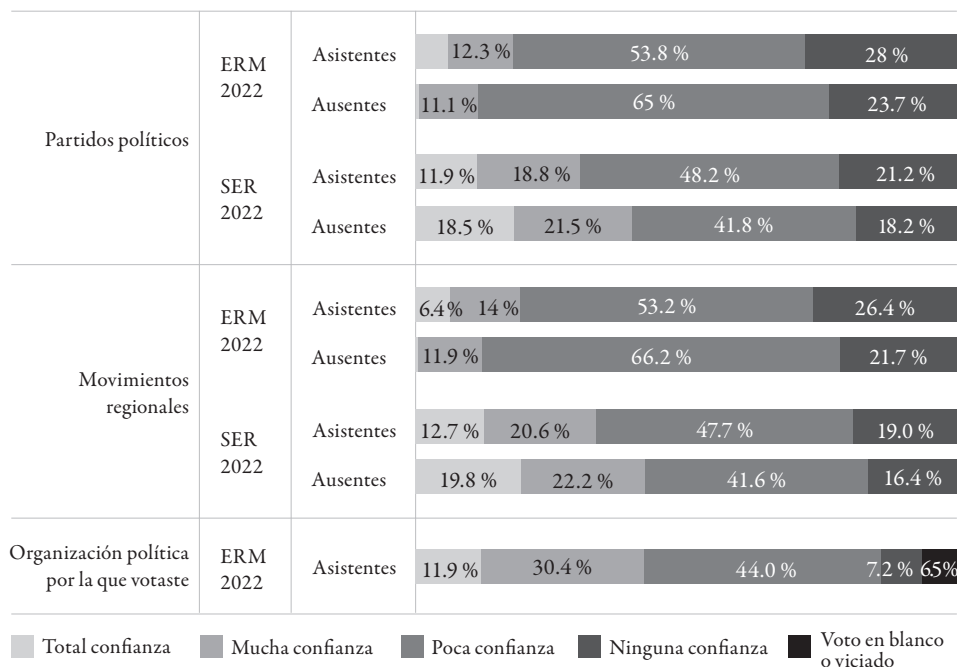


### 5.3. CONFIANZA EN LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

La confianza en otros actores políticos presentes durante el proceso electoral, particularmente las organizaciones políticas, también podrían influenciar las motivaciones para votar. Al consultar al electorado sobre la confianza que tienen hacia los partidos políticos y movimientos regionales se observa que, en ambas jornadas electorales, tanto el electorado asistente como el ausente expresan en su mayoría poca o ninguna confianza hacia estos (Ver Gráfico 48). En el marco de las ERM 2022, el 54 % de personas asistentes y el 65 % de personas ausentes encuestadas indicaron tener poca confianza en los partidos políticos. En el caso de la SER 2022 también se observa una ligera diferencia en las proporciones, particularmente entre aquellas personas que manifestaron sentir total o mucha confianza por las organizaciones políticas. Para el grupo de asistentes, se observa que el 12 % tuvo total confianza, mientras que en el grupo de ausentes, esta proporción aumenta al 19 %.

GRÁFICO 48

#### Confianza por tipo de organización política



Fuente: Elaboración propia

Las evaluaciones sobre los movimientos regionales no son muy distintas a las reportadas sobre los partidos políticos. Aunque durante las SER 2022 se puede encontrar una mayor proporción de electores y electoras que manifiestan tener total confianza en los movimientos regionales (13 % de asistentes y 20 % de ausentes), a nivel general se mantuvo la tendencia a hacia la poca o ninguna confianza (Ver Gráfico 48).

Bajo este escenario, se buscó evaluar también la confianza de las y los asistentes a las jornadas electorales hacia la organización política por la que votaron. Los principales hallazgos sobre este punto solo se obtuvieron a partir de la encuesta de las ERM 2022, en la que se vio que cerca del 31 % declaró tener mucha confianza, mientras que el 44 % contestó que sentía poca confianza hacia las organizaciones políticas de su preferencia. Esto puede responder a que el electorado peruano posee distintos niveles de interés en la política, por tanto evalúa la figura del “mal menor” durante las contiendas electorales (ARAGÓN TRELLES *ET AL.* 2017; ARAGÓN *ET AL.* 2022).

#### **5.4. ACCESO Y EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS ELECTORALES**

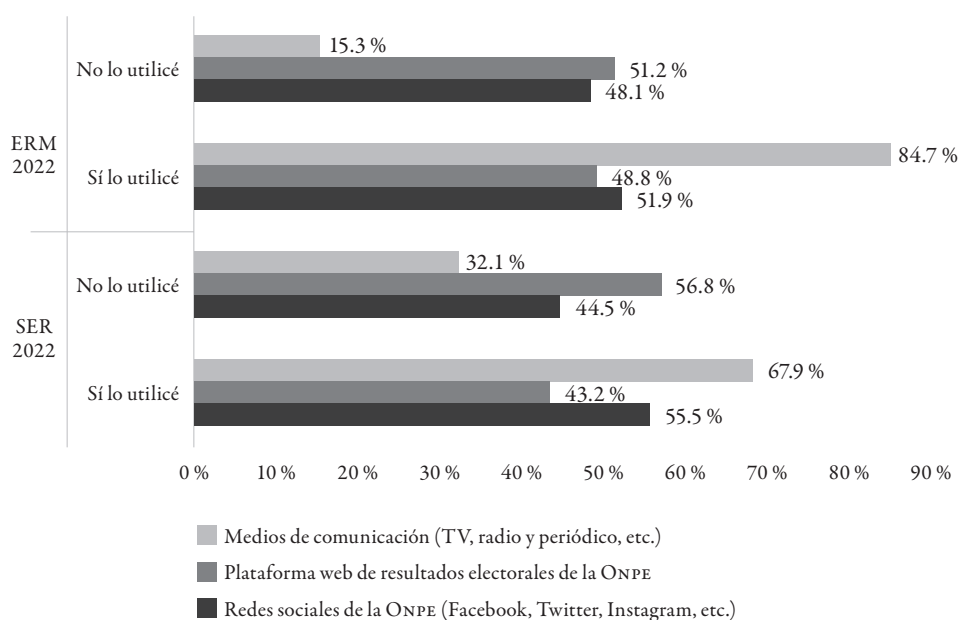
La publicación y difusión de los resultados electorales son tareas fundamentales de los organismos de gestión electoral. La transparencia e imparcialidad del conteo de votos usualmente se asocia a la manera en la que los organismos presentan los resultados hacia la ciudadanía. Investigaciones como las de Atkeson y Saunders (2008) y Norris (2019), indican que las percepciones de las y los ciudadanos sobre el conteo de votos influyen la calidad e integridad percibida de las elecciones o su confianza hacia las mismas. De esta manera, se buscó evaluar el acceso a información sobre los resultados electorales en las ERM 2022 y la SER 2022, así como el nivel de confianza del electorado con la plataforma informativa de la ONPE.

Al igual que en las actividades previas a la jornada electoral, se encontró que el principal medio utilizado por el electorado para informarse sobre los resultados electorales fueron los medios de comunicación tradicionales como la televisión, la radio o los periódicos (84.7 % en las ERM y 67.9 % en la SER 2022) (Ver Gráfico 49). Las redes sociales de la ONPE se posicionan como el segundo medio más consultado por las y los electores para informarse sobre los resultados de las jornadas electorales. Si bien la plataforma web de la ONPE

fue el medio menos utilizado, se puede destacar que, en ambas jornadas electorales, más del 43 % de electores y electoras recurrieron a esta página web en búsqueda de información. Tomando en cuenta que la plataforma de resultados que la ONPE pone a disposición de la ciudadanía tuvo una amplia red de usuarios/as durante las jornadas electorales del 2022, resulta vital conocer el nivel de satisfacción respecto a la misma.

GRÁFICO 49

### Uso de medios informativos para conocer los resultados electorales



Fuente: Elaboración propia

La experiencia del electorado está influenciada por diferentes factores antes y durante la jornada electoral. En ese contexto, los hallazgos indican que el electorado encuestado valoró de manera positiva las herramientas de capacitación, las plataformas de elección de local de votación y los medios informativos implementados por la ONPE, como la plataforma web de resultados electorales.

Asimismo, las y los electores también valoraron positivamente sus experiencias en la jornada electoral, considerando que el apoyo del personal electoral y las herramienta ofrecidas en los locales de votación fue adecuada, especialmente entre los casos de personas que requieren asistencia o atención especial. Estos datos permiten contextualizar la correlación positiva entre la satisfacción con la jornada electoral y la confianza hacia los organismos del sistema electoral en las elecciones subnacionales del 2022 (Anexo 2).



## CAPÍTULO 6

# Elecciones Municipales Complementarias 2023: un primer acercamiento al personal electoral

En este capítulo se presentarán las características más relevantes del personal electoral de la ONPE que participó en la jornada de las EMC 2023, celebrada el 2 de julio de ese año. Esta información se recogió a través de una encuesta virtual diseñada específicamente para este personal. Así, los datos obtenidos permiten realizar una exploración inicial de sus perfiles (edad, cargo desempeñado y trayectoria previa en el servicio electoral), sus percepciones sobre los otros actores involucrados en la jornada (como la ONPE y los/as miembros de mesa) y sus experiencias en el ejercicio del cargo (incluyendo su capacitación y la autoevaluación de sus funciones). Los resultados dan cuenta de tres principales hallazgos. Primero, el personal encuestado destaca por su amplia experiencia previa en el servicio electoral. Segundo, el personal encuestado muestra una visión altamente favorable sobre la labor de la ONPE, tanto antes como durante la jornada electoral. Finalmente, el personal encuestado notó mejoras en las condiciones laborales para el servicio electoral; sin embargo, reportaron inconvenientes relacionados a la infraestructura de los locales de votación asignados.

### 6.1. MARCO CONTEXTUAL DE LAS EMC 2023

Las elecciones municipales complementarias son jornadas electorales convocadas en circunscripciones donde las elecciones provinciales o distritales se declararon nulas (ONPE 2022a, 440). De acuerdo con la Ley n. ° 26864, el JNE puede declarar la nulidad de las elecciones cuando (i) la inasistencia supera el 50 % del padrón electoral, (ii) los votos nulos o blancos alcanzan los dos tercios

de los votos emitidos o (iii) se reportan graves irregularidades que hubiesen modificado los resultados de la votación. Según la normativa, las elecciones son efectuadas “dentro de los noventa (90) días naturales posteriores a la instalación de los nuevos Concejos Municipales” (ONPE 2022a, 431), realizándose el primer domingo de julio “del año en que las autoridades subnacionales recientemente electas inician sus mandatos” (ONPE 2022a, 431).

En una comparación histórica de las elecciones municipales complementarias convocadas desde 1981, se observa que estos procesos han disminuido a lo largo de los años (Ver Tabla 16). Este decrecimiento es positivo para la democracia si se toman en consideración los altos grados de conflictividad o violencia electoral que suelen involucrar el desarrollo de estas jornadas (HUAMÁN ARIAS 2019; VALENZUELA *ET AL.* 2020). En 2022, el JNE declaró la nulidad de las elecciones en 12 distritos de 8 regiones del país<sup>28</sup> y en 11 de ellos se llevaron a cabo elecciones municipales complementarias.<sup>29</sup> Cabe destacar que la mayoría de los distritos participantes en las EMC 2023 se ubican en zonas de difícil acceso.

TABLA 16

## Elecciones municipales complementarias convocadas en Perú (1981-2023)

Año	1981	1985	1987	1991	1996	1999	2003	2004	2007	2011	2012	2015	2019	2023
Distrital	100	120	53	325	22	60	13	-	22	35	1	29	12	11
Provincial	5	19	6	19	3	10	0	1	-	-	-	2	-	-

Fuente: Elaboración propia con base en Infogob (JNE 2023a)

28 Los distritos y sus respectivas regiones son los siguientes: Recta (Amazonas), Aco y Canis (Ancash), Lari (Arequipa), Pion, Chimbán y Ninabamba (Cajamarca), Manitea (Cusco), Salcabamba y Chinchihuasi (Huancavelica), Aparicio Pomares (Huánuco) y Huamantanga (Lima). Resolución n.º 4204-2022-JN. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 29 de diciembre de 2022. <https://bit.ly/3DmWwRh>

29 El distrito de Ninabamba, ubicado en la provincia Santa Cruz, región Cajamarca, no participó en las EMC 2023 al no haberse presentado ninguna lista de precandidaturas en las elecciones internas (ONPE 2023a).

Las EMC 2023 contaron con 19 107 electores/as hábiles (ONPE 2023a). De este total, el 69 % asistió a los locales de votación para ejercer su voto, un porcentaje menor que en elecciones complementarias anteriores (JNE 2023b). Para ello, la ONPE habilitó 72 mesas de sufragio en 19 locales de votación (ONPE 2023b). La instalación de las mesas de votación estuvo a cargo de 216 miembros de mesa: 145 titulares, 67 suplentes y 4 electores/as de la cola (ONPE 2023b). Asimismo, GOECOR informó que logró capacitar al 77 % de las y los MM seleccionados.<sup>30</sup> Del mismo modo que en las ERM 2022 y la SER 2022, las y los miembros de mesa que cumplieron con sus labores en la jornada electoral del 2 de julio recibieron una compensación económica de 120 soles (ONPE 2023b).

Al igual que las ERM 2022 y la SER 2022, la ONPE aplicó el Protocolo para la atención a las personas con discapacidad y la atención preferente. En el caso de la atención a personas con discapacidad, la ONPE previó la instalación de 20 mesas especiales de votación (ONPE 2023a). Además, contempló el uso de 72 plantillas braille, una por cada mesa instalada, para garantizar el derecho al voto de personas con discapacidad visual (ONPE 2023a). Asimismo, este organismo electoral implementó el Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans y no-binarias en la jornada electoral. Este documento fue actualizado por la institución en junio de 2023, con miras a implementar los aprendizajes institucionales obtenidos tras las ERM 2022 y la SER 2022.<sup>31</sup> En consonancia, la ONPE distribuyó 150 afiches “¡Aquí votamos todxs!”, cuyo diseño fue adecuado especialmente para las EMC 2023.<sup>32</sup>

## **6.2. RESULTADOS DE LA ENCUESTA APLICADA A PERSONAL DE LA ONPE EN EL MARCO DE LAS EMC 2023**

### **6.2.1. DATOS DEMOGRÁFICOS**

La estrategia de recolección de los datos se basó en encuestas virtuales enviadas por correo electrónico a todo el personal de la ONPE dentro de los locales de

---

30 “Reporte de actores electorales capacitados” de GOECOR/ONPE, actualizado al 1 de julio de 2023.

31 “Aprueban el ‘Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas Trans y No-Binarias en la Jornada Electoral’”. Resolución jefatural n. ° 000618-2023-JN/ONPE. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales, 8 de junio de 2023. <https://bit.ly/3PSMXRy>

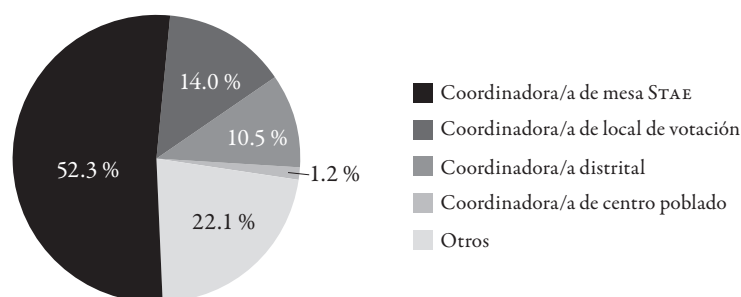
32 Para mayor información, consultar: <https://bit.ly/44LuhTj>



votación, contratado para las EMC 2023.<sup>33</sup> Del total de personas que recibieron la encuesta, 86 respondieron a la misma. La distribución de cargos del personal ONPE que participó en la encuesta fue la siguiente: 45 Coordinadores/as de mesa STAE, 12 Coordinadores/as de local de votación, 9 Coordinadores/as distritales, 1 Coordinadora de centro poblado y 19 personas de otros cargos (Ver Gráfico 50).

GRÁFICO 50

Distribución de personal ONPE encuestado según cargo en las EMC 2023



Fuente: Elaboración propia

Para el estudio de estas encuestas se priorizó la visualización de los datos, por lo que se analizaron cuatro cargos: CD, CCP, CLV y CM- STAE. En cuanto a la división por género, 53.7 % de participantes fueron hombres y 46.3 % fueron mujeres. En la encuesta participaron personas de todos los grupos etarios: el 33 % de participantes fueron adultos entre los 30 y 44 años, seguido por un 24 % de participantes jóvenes entre los 18 y 29 años. Por otro lado, el 16 % fueron adultos entre 45 y 59 años y, finalmente, el 3.5 % de participantes fueron adultos mayores de 60 años.

Asimismo, la encuesta contó con la participación de personal de la ONPE que trabajó en seis de las ocho regiones involucradas en las EMC 2023.<sup>34</sup> Este

<sup>33</sup> Cabe mencionar que la encuesta se mantuvo disponible durante 48 horas.

<sup>34</sup> Del total de encuestas realizadas al personal de la ONPE activo en las EMC 2023, el 25 % desempeñó sus labores en Huánuco, el 18 % en Cajamarca, el 11 % en Cusco, el 6 % en Lima, el 3.5 % en Arequipa y el 2 % en Amazonas.

apartado de la investigación tiene un enfoque exploratorio debido al tamaño de la muestra (cerca de un tercio del personal contratado) y requiere un análisis más exhaustivo a futuro. Por tanto, se sugiere que los hallazgos son preliminares.

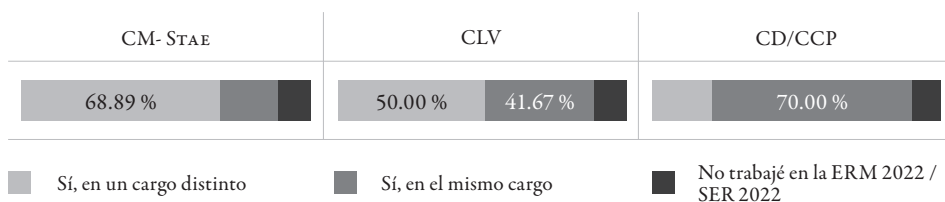
### 6.2.2. TRAYECTORIA LABORAL EN EL SERVICIO ELECTORAL

Uno de los elementos más destacados del perfil del personal de la ONPE en las EMC 2023 fue su amplia experiencia previa en el servicio electoral (Ver Gráfico 51). En todos los cargos, el 90 % del personal encuestado afirmó haber trabajado como personal de la ONPE en las ERM 2022 y la SER 2022. Además, el 70 % de encuestados/as en las EMC 2023 se desempeñó en el mismo puesto en las elecciones del 2022, por lo que destaca su mayor experiencia previa en comparación con los otros años. Por otro lado, la mayoría de los/as CLV y CM encuestados/as indicó haber desempeñado cargos diferentes durante las ERM 2022 (50 %) y la SER 2022 (69 %).

Los datos contrastan notablemente con las experiencias previas señaladas por el personal de la ONPE encuestado en las ERM 2022 y la SER 2022. En dichos procesos, el porcentaje promedio de personas encuestadas que indicó haber trabajado previamente en procesos electorales fue 42 %. En este aspecto, las elecciones municipales complementarias son procesos beneficiados por la capacitación y las experiencias ganadas por el personal en las dos jornadas electorales que le anteceden. Esta alta experiencia, marcada por la doble capacitación y la puesta en práctica de funciones en elecciones anteriores, podría aumentar las probabilidades de mejora en la calidad e integridad del servicio electoral prestado por los/as trabajadores/as electorales, como indican estudios anteriores (ONPE 2011b; KING 2016).

GRÁFICO 51

Experiencia previa en el servicio electoral del personal ONPE en las EMC 2023



Fuente: Elaboración propia

### 6.2.3. EXPERIENCIAS ELECTORALES DEL PERSONAL DE LA ONPE EN LAS EMC 2023

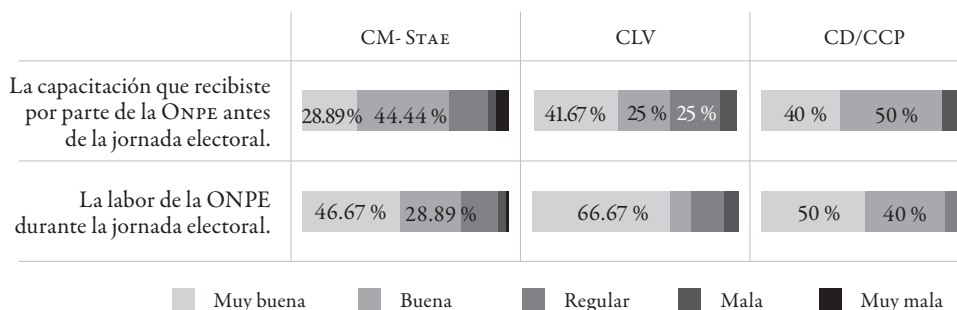
Como se observó en la sección anterior, las EMC 2023 se realizaron en localidades con contextos desafiantes (respecto a la ubicación y el entorno político-electoral). Esta situación puede afectar el desarrollo de las elecciones y, con ello, la facilidad con que las y los trabajadores electorales ejercen sus funciones. Por ello, es importante explorar la manera en la que evalúan los recursos alcanzados por la ONPE, los principales inconvenientes que enfrentaron y la forma en que autoevalúan su desempeño en la jornada. Asimismo, dado que el 90 % de las personas encuestadas indicó haber trabajado en las ERM 2022 y la SER 2022, cabe explorar si se percibieron mejoras en la labor de la ONPE y el servicio electoral entregado del 2022 al 2023. A continuación, se desarrollarán algunos de los principales resultados obtenidos.

#### a) Evaluación de la labor de la ONPE

El primer elemento a evaluar fue la capacitación antes de la jornada electoral. La visión del personal de la ONPE sobre la capacitación recibida fue mayoritariamente positiva. En el caso particular de las y los CD y CCP se vio una amplia satisfacción con esta actividad. Así, más del 90 % de este personal considera que la capacitación de la ONPE fue buena o muy buena. En el caso de los/as coordinadores/as de locales de votación, esta proporción alcanzó el 67 %, y entre las y los CM-STAE el 73 % (Ver Gráfico 52). Estos datos guardan relación con los obtenidos durante las ERM 2022, pues también se obtuvieron datos positivos sobre la evaluación de las capacitaciones (virtuales y presenciales) llevadas a cabo por la ONPE. No obstante, se observa una mayor satisfacción en 2023 por parte de las y los CD y CCP respecto a la capacitación.

GRÁFICO 52

Satisfacción con las labores de la ONPE antes y durante la jornada electoral de las EMC 2023



Fuente: Elaboración propia

Al igual que con la evaluación sobre la capacitación, se encontró una amplia satisfacción del personal electoral con la labor de la ONPE durante la jornada electoral del 2 de julio de 2023. En todos los casos, más del 46 % del personal encuestado consideró como “muy buena” la labor de la ONPE. En el caso de las y los CLV, el 67 % coincidió con esta evaluación, al igual que el 50 % de las y los CD/CCP. La visión favorable sobre la labor de la ONPE también se obtuvo entre el personal de las ERM 2022 y la SER 2022. Tanto en el 2022 (76 %) como en el 2023 (67 %), las y los CLV tuvieron una evaluación “muy buena” de la ONPE, mayor a otros cargos. Es decir, la visión favorable de las y los CLV respecto a la labor de la ONPE se mantuvo entre 2022 y 2023.

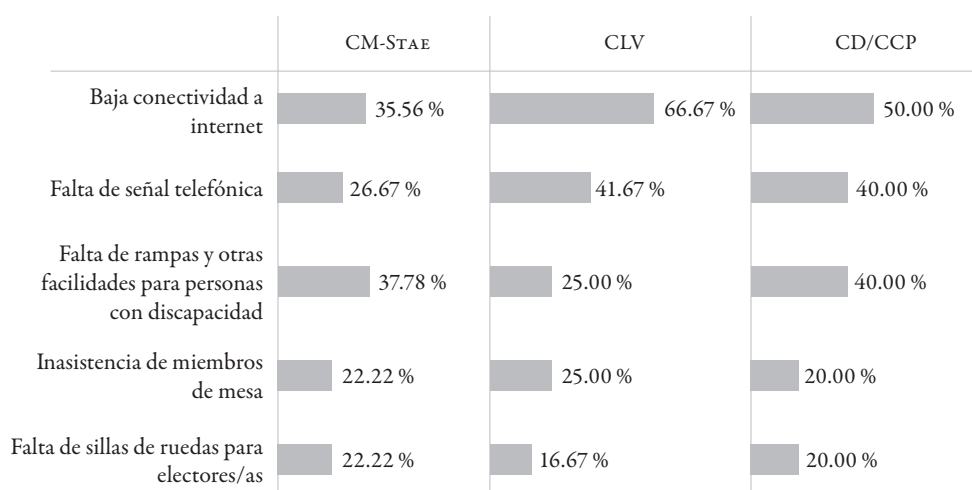
b) Principales inconvenientes enfrentados

Conocer los desafíos en el ejercicio de las funciones de las trabajadoras y los trabajadores electorales permite profundizar en la calidad del servicio ofrecido por la ONPE. La encuesta aplicada al personal en las EMC 2023 muestra que la mayoría no percibió inconvenientes en el ejercicio de sus funciones. Esto coincide con los resultados de las ERM 2022 y la SER 2022. Sin embargo, entre aquellas personas encuestadas que señalaron haber experimentado problemas en la jornada electoral, se encuentra que algunas dificultades fueron más frecuentes que otras. En este aspecto, los inconvenientes principales fueron la baja

conectividad a internet, la falta de señal telefónica y la dificultad en el acceso para las personas con discapacidad. En el Gráfico 53 se muestran 5 de los 12 inconvenientes consultados en la encuesta (también presentes en las encuestas al personal de las ERM 2022 y SER 2022). Esta selección corresponde a los porcentajes más altos de respuestas.

GRÁFICO 53

## Inconvenientes en los locales de votación según tipo de personal en las EMC 2023



Fuente: Elaboración propia

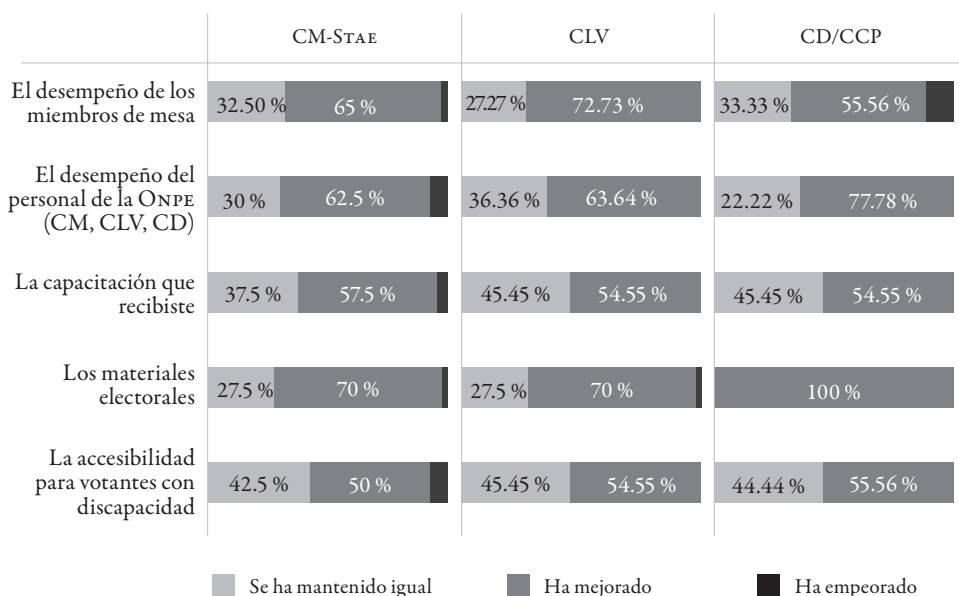
Los inconvenientes señalados en la EMC 2023 muestran diferencias con los resultados de las ERM 2022 y la SER 2022. En las jornadas electorales del 2022, las principales dificultades percibidas por las y los trabajadores electorales de la ONPE estuvieron relacionadas al desempeño de otros actores electorales, como la inasistencia de miembros de mesa y la presencia de personeros/as conflictivos/as o prepotentes. En contraste, las principales dificultades identificadas por el personal electoral en las EMC 2023 se vinculan mayormente a inconvenientes con la infraestructura y servicios de internet y telefonía en el local de votación, problemas usuales en distritos rurales.

### 6.2.4. MEJORAS PERCIBIDAS ENTRE LAS JORNADAS DEL 2022 Y 2023

La encuesta al personal de la ONPE en las EMC 2023 reveló que la gran mayoría de participantes trabajaron en las tres jornadas de las elecciones subnacionales 2022 y 2023. Esto ofrece la oportunidad de conocer si notaron mejoras en aspectos clave para el funcionamiento de los locales de votación y la atención al electorado. Tras la consulta, se observó que las personas encuestadas percibieron mejoras en las EMC 2023, en contraste con las ERM 2022 y la SER 2022. Entre los aspectos mejor valorados por el personal encuestado destacan los materiales electorales, el desempeño de otros/as trabajadores/as de la ONPE y la labor de las y los miembros de mesa. La facilidad en el acceso de personas con discapacidad o atención preferente a los locales de votación fue el principal elemento que se mantuvo igual para las personas encuestadas. El Gráfico 54 muestra las diferencias en las respuestas según el tipo de cargo.

GRÁFICO 54

#### Evaluación del personal de la ONPE en las EMC 2023



Fuente: Elaboración propia

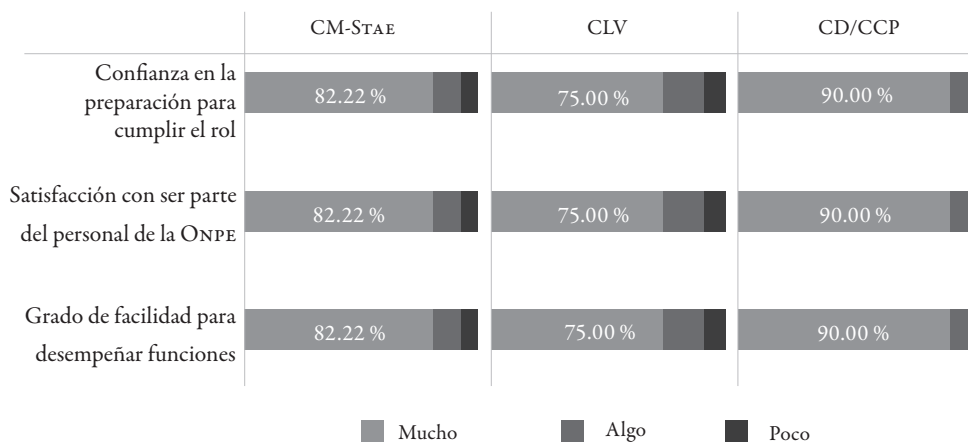
En general, estas mejoras confirman y refuerzan la tendencia de la evaluación positiva expresada por el personal de la ONPE en las ERM 2022 y la SER 2022 sobre diferentes componentes de la jornada electoral, tal como se presentó en el capítulo 2 de este documento.

### 6.2.5. AUTOEVALUACIÓN

Resaltando nuevamente la amplia experiencia del personal electoral convocado a participar durante la jornada electoral de las EMC 2023, también se buscó que evaluaran sus propios roles. Al igual que en las encuestas del 2022, se les consultó sobre su nivel de preparación, la conformidad con su experiencia como parte del personal de la ONPE y el grado de facilidad con el que ejecutaron sus funciones. El punto principal a resaltar sobre esta evaluación es que el personal, al igual que en 2022, percibe un alto nivel de preparación para ocupar sus cargos, particularmente las y los CD y CCP (90 % reconoció sentirse muy preparado/a). Por otro lado, también se observa un alto grado de satisfacción con su experiencia como parte del personal electoral de la ONPE. Finalmente, se encontró que no hubo mayores dificultades, dado que más del 75 % del personal en general realizó sus funciones con facilidad (Ver Gráfico 55). Estos resultados coinciden con señalado por Clark y James (2017), que señalan que mientras más capacitados/as se encuentren o se perciban las y los trabajadores electorales para ejercer adecuadamente sus funciones, mayor será la confianza en su desempeño y su nivel de satisfacción durante la jornada electoral. Sumado a esto, la ejecución de elecciones consecutivas también brinda mayor experiencia al personal ONPE, lo que podría reducir la frecuencia o el impacto de situaciones no previstas o complejas.

GRÁFICO 55

Autoevaluación del personal de la ONPE durante la jornada electoral de las EMC 2023



Fuente: Elaboración propia

### 6.3. BALANCE FINAL

Las elecciones municipales complementarias de 2023 en Perú se convocaron en circunscripciones donde las elecciones provinciales o distritales se declararon nulas debido a la alta inasistencia de votantes, votos nulos o blancos significativos, o graves irregularidades. Dado el contexto que las rodea y considerando los conflictos y la violencia electoral asociados a estas jornadas (HUAMÁN ARIAS 2019; VALENZUELA *ET AL.* 2020), la disminución observada en la convocatoria de este tipo de elecciones a lo largo de los años resulta positiva para la democracia. Las EMC 2023 se realizaron en 11 distritos de 8 regiones del país, la mayoría ubicados en zonas de difícil acceso.

La encuesta aplicada a las trabajadoras y trabajadores de la ONPE involucrados en las elecciones municipales complementarias del 2023 revela datos sobre el perfil del personal encuestado, destacando su amplia experiencia previa en el servicio electoral, especialmente en las EG 2021, las ERM 2022 y la SER 2022. La profesionalización y experiencia previa en el servicio electoral se vio en



mayor proporción entre las y los CD en comparación con los otros cargos. En general, se percibe una valoración positiva del personal respecto a la capacitación recibida y a la labor de la ONPE durante las EMC 2023. Se destaca una mejora en aspectos clave en relación a las ERM 2022 y SER 2022, como los materiales electorales y el desempeño de las y los miembros de mesa. Los principales inconvenientes señalados se relacionan con problemas de infraestructura y servicios de internet y telefonía en los locales de votación. Finalmente, los hallazgos sugieren que las EMC 2023 se beneficiaron de la experiencia y capacitación previa del personal electoral, lo que puede mejorar la calidad del servicio ofrecido y, por consiguiente, aumentar la confianza y satisfacción del electorado con las elecciones (ONPE 2011b; KING 2016). Aunque este capítulo tuvo un enfoque exploratorio, se considera que los hallazgos ofrecen elementos importantes para investigaciones futuras.

## Conclusiones

### Balance de las experiencias electorales 2022-2023

Este estudio tuvo como principal objetivo recoger y describir las experiencias de los actores electorales en las ERM 2022 y la SER 2022 en Perú. Para ello, se diseñaron y aplicaron encuestas virtuales a tres actores clave en las jornadas electorales: trabajadores/as de la ONPE, miembros de mesa y electorado. De esta manera, el Documento de trabajo n. ° 52 analizó sus perfiles, señaló sus funciones en la jornada e identificó sus características sociodemográficas (capítulo 3). A partir de estos datos, el estudio se aproximó a sus experiencias electorales a través de tres dimensiones principales: (i) la autoevaluación de su desempeño, (ii) la evaluación de la jornada electoral y (iii) la evaluación de la labor de la ONPE y otros actores en el proceso electoral (capítulos 4 y 5). Además, con la finalidad de ofrecer datos actualizados al 2023, el estudio también exploró las experiencias del personal de la ONPE durante las EMC 2023 (capítulo 6). El objetivo de esta sección es ofrecer un balance de los principales hallazgos obtenidos, presentados a continuación.

#### **1. PERFILES DE ACTORES ELECTORALES: LAS Y LOS PROTAGONISTAS EN LOS LOCALES DE VOTACIÓN**

La encuesta aplicada al personal electoral y el electorado en las ERM 2022 y la SER 2022 permitió conocer sus principales características sociodemográficas y su participación en elecciones previas. En primer lugar, el personal de la ONPE encuestado en 2022 fue mayoritariamente femenino, joven (menor de 29 años), con educación básica secundaria completa y residente en Lima Metropolitana, Piura, La Libertad o Cajamarca. Los resultados sobre la edad y el nivel educativo pueden relacionarse con que la mayoría de personal encuestado ocupó el cargo de Coordinador/a de mesa, un puesto con menores requisitos de experiencia previa y el más abundante en plazas. Asimismo, la

alta concentración de personal encuestado en las localidades mencionadas responde a la alta cantidad de trabajadores/as convocados/as en esas localidades, pues tuvieron las cifras más altas de electorado hábil para las elecciones subnacionales en 2022 (ONPE 2022i; 2022j). Las tendencias demográficas descritas se replicaron al analizar el perfil de las y los trabajadores electorales en las EMC 2023, con excepción del lugar de residencia.

La trayectoria profesional del personal electoral de la ONPE fue lo que más destacó en el análisis de sus perfiles. En las jornadas del 2022, más del 40 % de personas encuestadas afirmó haber ejercido cargos anteriormente en el servicio electoral. En 2023, este porcentaje alcanzó el 90 %. Este alto nivel de profesionalización del personal fue más recurrente en el cargo de Coordinador/a distrital, el puesto con mayor rango dentro de los cargos contemplados en este estudio. Así, se observa que la ONPE ofrece a sus trabajadores y trabajadoras la posibilidad de trazar carreras ascendentes en el servicio electoral, comenzando con la coordinación de mesas y avanzando hacia la coordinación a nivel de distritos. Ante esto, cabe destacar que las elecciones complementarias se ven particularmente beneficiadas por la experiencia que el personal obtuvo en los procesos que le anteceden: las elecciones regionales y municipales y la segunda vuelta regional.

En segundo lugar, el perfil de las y los miembros de mesa en las ERM 2022 y la SER 2022 también fue mayoritariamente femenino, joven, con educación básica secundaria completa y residente en Lima Metropolitana, Callao, Piura y La Libertad. A diferencia de los/as trabajadores/as electorales, las encuestas demostraron que las y los MM son un tipo de personal con poca experiencia previa (5 %). Las y los MM consideraron que las motivaciones cívico-ciudadanas fueron más importantes que los incentivos monetarios a la hora de desempeñar el cargo. Finalmente, las principales razones de su ausentismo radican en temas familiares, de trabajo o de salud, es decir, motivos exógenos al proceso electoral.

En tercer lugar, el perfil del electorado en las ERM 2022 y la SER 2022 fue mayoritariamente femenino, adulto (30 y 44 años) y residente en Lima Metropolitana y Callao. Aquí se contemplaron respuestas de electores/as asistentes y no asistentes a la jornada. A la luz del crecimiento del ausentismo electoral en Perú (CARRIÓN *ET AL.* 2022; ARAGÓN *ET AL.* 2022), se consultaron las posibles razones detrás de la inasistencia. Los resultados muestran nuevamente que los motivos exógenos al proceso electoral (responsabilidades laborales, viajes y problemas de salud) son los más recurrentes.

En conclusión, los perfiles de los actores electorales encuestados en las elecciones subnacionales en 2022 y 2023 muestran similitudes y diferencias. Por un lado, las características sociodemográficas son relativamente comunes, especialmente entre el personal de la ONPE y los/as MM. Las razones detrás del ausentismo entre las y los electores y MM también son similares, pues contemplan causas exógenas a las elecciones. Sin embargo, los perfiles son diferentes en cuanto a las experiencias previas. Mientras que gran parte del personal electoral de la ONPE destacó por tener trayectorias anteriores o ascendentes en el servicio electoral, la mayoría de las y los MM que respondieron las encuestas declaró no haber ocupado cargos similares en elecciones previas. Esto permite observar que el personal electoral tiene grados de profesionalización heterogéneos según su cargo (personal de la ONPE o MM), por lo que deben analizarse sus perfiles de manera individual.

## **2. CAPACITACIÓN Y EDUCACIÓN ELECTORAL PARA LAS JORNADAS ELECTORALES**

La capacitación y educación electoral recibida por el personal y el electorado fue un factor central al momento de describir sus experiencias. La mayoría de las y los trabajadores de la ONPE en las ERM 2022 y las EMC 2023 calificó de manera positiva las capacitaciones ofrecidas por el organismo electoral, coincidiendo con un alto sentimiento de preparación para desempeñar el cargo. Esto, sumado a la trayectoria previa en el servicio electoral señalada en el punto anterior, constata que el personal de la ONPE suele tener grados considerables de profesionalización, especialmente aquellos trabajadores/as en los cargos más altos.

En la misma línea, las y los MM encuestados/as en las ERM 2022 y la SER 2022 también mostraron altos niveles de asistencia a las capacitaciones. Estas fueron evaluadas de manera satisfactoria por la mayoría de las y los MM, al considerar que les brindaron información y habilidades necesarias para el desarrollo de sus funciones. Este elemento es importante si se toma en cuenta que la mayoría de las y los miembros de mesa no tuvo experiencia ejerciendo el cargo. Por tanto, su desempeño dependió en mayor medida de los insumos ofrecidos por la ONPE en la etapa preelectoral. Esto, sumado a que el grado de capacitación recibida afecta positivamente el nivel de satisfacción con el desempeño (CLARK Y JAMES 2017), recalca la importancia del organismo de gestión electoral en la calidad de la atención hacia la ciudadanía en elecciones.

Finalmente, el electorado también demostró gran interés en acceder a información relevante para su participación en las elecciones, ingresando masivamente a las plataformas web de la ONPE. Los altos niveles de acceso registrados en las ERM 2022 a “Elige tu local de votación” (ETLV) y “Consulta tu local de votación y si eres miembro de mesa” muestran una amplia disposición del electorado a informarse o decidir sobre aspectos logísticos de su participación con anticipación. Asimismo, las evaluaciones positivas sobre el contenido de estas plataformas web indican una alta capacidad de atención de la ONPE y aumenta la probabilidad de que las elecciones sean percibidas como íntegras (GARNETT 2019). Sin embargo, la plataforma web “Plataforma Informativa”, dedicada a educación electoral, no gozó de la misma popularidad. Tal como se enfatizó en los párrafos anteriores, es de vital importancia que la ONPE refuerce las estrategias educativas virtuales dirigidas al electorado, para así ampliar su alcance de atención.

En conclusión, las experiencias de los actores electorales se nutren de procesos de capacitación e información previos a la elección. En todos los cargos observados, la ONPE desempeñó un papel central en la calidad y alcance de los contenidos educativos e informativos. Esto acentúa el papel de los OGE sobre las experiencias de las y los actores en los procesos electorales, como señalan estudios al respecto (CLARK Y JAMES 2017; GARNETT 2019; JAMES Y GARNETT 2023).

### **3. RETOS EN LOS LOCALES DE VOTACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS JORNADAS ELECTORALES**

Las experiencias de los actores electorales también pueden conocerse a través de las facilidades y dificultades encontradas en el ejercicio de sus roles. Estos, a su vez, pueden afectar las valoraciones sobre la jornada electoral y el desempeño de la ONPE. Si bien los actores electorales mostraron una tendencia positiva hacia la capacitación e información para el ejercicio de sus roles, también manifestaron encontrar ciertas dificultades o inconvenientes durante la jornada electoral. Estos inconvenientes varían según el actor y la elección.

La mayoría del personal de la ONPE en las ERM 2022 encuestado consideró que cumplir con sus funciones no conllevó altos niveles de dificultad. Sin embargo, fue posible identificar algunos inconvenientes en el ejercicio de sus labores el día de la votación. Actividades como tratar con personeros/as prepotentes y replegar materiales electorales en los locales de votación, así como

condiciones como el bajo acceso a internet o la inasistencia de las y los MM complicaron sus labores. En las EMC 2023, aunque la mayoría también señaló no haber experimentado dificultades, se identificaron inconvenientes como la baja conectividad a internet, poca señal telefónica, así como infraestructuras de difícil acceso para las personas con discapacidad. Aun así, la gran mayoría de trabajadores/as de la ONPE en 2022 y 2023 mostró una alta satisfacción con el desempeño de sus labores y la jornada electoral.

La mayoría de MM encuestados/as tampoco señaló altos grados de dificultad en sus tareas, pero sí identificaron ciertos problemas que necesitan mayor atención de la ONPE. La ausencia de un tiempo destinado a almorzar fue una de las condiciones más difíciles de experimentar según ese tipo de actores electorales en las ERM 2022. Esto se suma a las largas horas de trabajo en el escrutinio, dado que deben asegurarse de sumar correctamente los votos, llenar de manera legible una gran cantidad de actas y, a su vez, brindar atención a los/as personeros/as. A pesar de estas situaciones, la gran mayoría de MM encuestados/as volvería a participar como MM, confía en el trabajo de la ONPE y en los resultados de la jornada electoral.

Finalmente, a diferencia de los resultados de la encuesta aplicada por la ONPE en 2011 al electorado (ONPE 2011b), la gran mayoría de votantes encuestados/as señaló estar satisfecho con el local de votación asignado (90 %). Esto coincide con el uso masivo de la plataforma web ETLV, logrando reducir el tiempo y costo destinado al desplazamiento hacia los locales. Asimismo, pese a dificultades encontradas en los locales de votación en 2022, el 70 % del electorado encuestado señaló haber recibido apoyo del personal y el 80% estuvo satisfecho con la organización de la jornada. Uno de los principales hallazgos en el análisis de este actor fue la correlación positiva y fuerte entre la confianza de los/as electores/as en los resultados electorales y la confianza hacia los organismos del sistema electoral peruano en 2022 (ONPE, JNE y Reniec). Este resultado dialoga con el hecho de que la confianza en las elecciones afecta la integridad de los procesos electorales y la participación electoral (BIRCH 2008; NORRIS 2019; MAUK 2020), dando un mayor papel a los OGE en las evaluaciones ciudadanas.

En conclusión, aunque los actores electorales experimentaron dificultades en los locales de votación entre 2022 y 2023, muestran altos niveles de satisfacción con su desempeño y la jornada. Esto puede deberse a los

altos niveles de capacitación y experiencia o a los incentivos cívico-ciudadanos encontrados, minimizando el impacto de los inconvenientes al ofrecer soluciones eficientes. Sin embargo, los desafíos señalados merecen atención de la ONPE. Los buenos resultados de la plataforma web ETLV muestran la capacidad de los OGE para resolver desafíos expresados por los actores electorales. De seguir, se podría fortalecer aún más la confianza hacia los OGE y, con ello, la confianza hacia los resultados electorales.

#### **4. REFLEXIONES FINALES: CONTRIBUCIONES TEÓRICAS Y PRÁCTICAS DEL ESTUDIO**

La literatura especializada suele estudiar al personal electoral sin distinción entre los/as trabajadores institucionales y el electorado designado por sorteo (CLAASSEN *ET AL.* 2008; CLARK Y JAMES 2021). Los resultados presentados en esta investigación indican que sus perfiles y experiencias ameritan exploraciones individuales. Aunque existen similitudes en sus perfiles demográficos, la exposición a largas horas de trabajo el día de la votación y los altos niveles de satisfacción con su desempeño y la jornada, el personal de la ONPE y los/as MM muestran diferentes grados de profesionalización en el servicio electoral y encuentran dificultades distintas en el ejercicio de sus funciones. Esto refuerza las diferencias expresadas en el capítulo 1, donde se identificó que las y los MM gozan de menores grados de relación institucional con los OGE que las y los trabajadores/as electorales. Todo ello contrasta con la literatura que engloba a ambos cargos dentro de la categoría “burócratas a nivel de la calle” (ONPE 2011a; ATKESON *ET AL.* 2014; SUTTMANN-LEA 2020).

Además, los resultados de este estudio reafirman la importancia de los OGE en las experiencias de los actores electorales y sus potenciales impactos en la calidad e integridad de las elecciones. La evaluación positiva de las capacitaciones y la posterior satisfacción con el desempeño del personal electoral es un buen punto de partida para la garantía de la calidad del servicio entregado, aumentando así las probabilidades de que la ciudadanía confíe en la calidad e integridad de los procesos electorales (CLAASSEN *ET AL.* 2008; HALL *ET AL.* 2008; BURDEN Y MILYO 2015; GARNETT 2019). Asimismo, la satisfacción del electorado con la plataforma web ETLV y los bajos inconvenientes en la llegada a los locales refuerza esta relación. Si bien el estudio se enfocó en la ONPE, la correlación positiva entre la confianza del electorado

en los resultados electorales y la confianza hacia los organismos del sistema electoral peruano es una invitación a evaluar el papel del JNE y el Reniec en las experiencias electorales de la ciudadanía.

Los resultados de la investigación también contribuyen a los estudios sobre el comportamiento electoral en Perú, al ahondar en la relación entre la confianza institucional, la participación electoral y la opinión sobre la calidad de las elecciones. Los resultados, aunque preliminares, sugieren que existe una vinculación entre estos elementos que requiere de mayores investigaciones.

Finalmente, la investigación ofreció un acercamiento innovador a la democracia electoral a través de las experiencias electorales. El estudio, de tipo empírico-descriptivo y exploratorio, se basó en la aplicación de encuestas virtuales que permitieron alcanzar un amplio número de participantes, involucrando a tres grupos de actores electorales en diferentes regiones del país. Al contar con un amplio número de casos, se obtuvo una gran validez interna. Sin embargo, cabe precisar que estos resultados no pueden ser extrapolados al universo de actores analizados. Consideramos importante dialogar los resultados con insumos cualitativos para profundizar en las experiencias aquí estudiadas. Tal como se mencionó en la introducción del documento, es importante subrayar que los hallazgos de la investigación proporcionan insumos importantes para mejoras de política en futuros procesos electorales, siendo una oportunidad para incorporar las percepciones de la ciudadanía encuestada en los aprendizajes institucionales de la ONPE.



## Referencias bibliográficas

- Alessi, Edward J., y James I. Martin. 2010. "Conducting an Internet-based Survey: Benefits, Pitfalls, and Lessons Learned". *Social Work Research* 34 (2): 122-28. <https://doi.org/fx4x36>
- Anderson, Christopher J., André Blais, Shaun Bowler, Todd Donovan, y Ola Listhaug. 2005. *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/c3zh86>
- Aragón, Jorge, Henry Ayala, Pámela Cantuarias, Rodrigo Gil Piedra, y Patricia Zárate. 2022. *Ciudadanía y electorado en el Perú del bicentenario: perfilando el voto durante las elecciones generales 2021*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Aragón Trelles, Jorge, Daniel Encinas Zevallos, y Tania Ramírez Farías. 2017. *Electorado y electores en el Perú. Un análisis del perfil electoral 2016*. 1ra ed. Lima: Jurado Nacional de Elecciones. <https://bit.ly/3OgdcPF>
- Atkeson, Lonna Rae, Yann P. Kerevel, R. Michael Alvarez, y Thad E. Hall. 2014. "Who Asks For Voter Identification? Explaining Poll-Worker Discretion". *The Journal of Politics* 76 (4): 944-57. <https://doi.org/f6g9wr>
- Atkeson, Lonna Rae, y Kyle L. Saunders. 2007. "The Effect of Election Administration on Voter Confidence: A Local Matter?" *PS: Political Science and Politics* 40 (4): 655-60. <https://doi.org/dgsj8s>
- Ball, Helen Louise. 2019. "About Research: Conducting Online Surveys". *Journal of Human Lactation* 35 (mayo): 413-417. <https://doi.org/ghx9bv>
- Barrientos Del Monte, Fernando. 2011. *Gestión Electoral Comparada y Confianza en las Elecciones en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Bethlehem, Jelke. 2008. *How accurate are self-selection web surveys?* Discussion Paper 8. La Haya y Heerlen: Statistics Netherlands. <https://bit.ly/3rqpvRk>

- Birch, Sarah. 2008. "Electoral Institutions and Popular Confidence in Electoral Processes: A Cross-National Analysis". *Electoral Studies* 27 (2): 305-20. <https://doi.org/ct74m4>
- . 2011. "Defining Electoral Integrity and Electoral Malpractice". En *Electoral Malpractice*, editado por Sarah Birch, 11-27. Oxford University Press. <https://doi.org/khq5>
- . 2016. *Full Participation: A Comparative Study of Compulsory Voting*. Manchester University Press. <https://doi.org/kj8f>.
- Blais, André. 2020. *The Motivation to Vote: Explaining Electoral Participation*. Vancouver, BC: University of British Columbia Press.
- Burden, Barry C., David T. Canon, Kenneth R. Mayer, Donald P. Moynihan, y Jacob R. Neihsel. 2017. "What Happens at the Polling Place: Using Administrative Data to Look Inside Elections". *Public Administration Review* 77 (3): 354-64. <https://doi.org/gbm3h2>
- Burden, Barry C., y Jeffrey Milyo. 2015. "The Quantities and Qualities of Poll Workers". *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 14 (1): 38-46. <https://doi.org/khqt>
- Cantú, Francisco, y Sandra Ley. 2017. "Poll Worker Recruitment: Evidence from the Mexican Case". *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 16 (4): 495-510. <https://doi.org/khqw>
- Cantuarias Ayo, Pámela, y Juan Manuel Ponte Ponte Torrel. 2023. "Una aproximación a la política subnacional a partir de la Segunda Elección Regional 2022 en el Perú". *Revista Elecciones* 22 (25): 331-52. <https://doi.org/khxz>
- Carranza Pinedo, Narda. 2022. "Elecciones Internas Perú 2022: abriendo la 'caja negra' de los datos electorales". *Revista Elecciones* 21 (23): 279-300. <https://doi.org/kjbh>
- Carranza Pinedo, Narda, María Belén Elías Pineda, Pámela Cantuarias Ayo, y Mario Ñahui Sacha. 2022. *Garantizando el derecho al voto de las personas trans en Perú. Elecciones Generales 2021*. 1ra ed. Documento de trabajo 50. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/3LcadYC>
- Carrión, Julio F., Patricia Zárate, y Mariana Rodríguez, eds. 2022. *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas 2021: Tomándole el pulso a la democracia*. 1ra ed. Vanderbilt University; IEP Instituto de Estudios Peruanos. <https://bit.ly/3NUH8QS>
- Catt, Helena, Andrew Ellis, Michael Maley, Alan Wall, y Peter Wolf. 2014. *Electoral Management Design*. Ed. Revisada. The International IDEA Handbook. Estocolmo: IDEA Internacional. <https://bit.ly/466qnuB>

- Chen, Cynthia, Arisa Sadeghpour, y Matt Lamb. 2021. "Vote Centers and the Voter Experience". *American Politics Research* 49 (6): 591-603. <https://doi.org/khqx>
- Claassen, Ryan L., David B. Magleby, J. Quin Monson, y Kelly D. Patterson. 2008. "‘At Your Service’: Voter Evaluations of Poll Worker Performance". *American Politics Research* 36 (4): 612-34. <https://doi.org/cx7pq7>
- Clark, Alistair. 2017. "Identifying the Determinants of Electoral Integrity and Administration in Advanced Democracies: The Case of Britain". *European Political Science Review* 9 (3): 471-92. <https://doi.org/gbprqn>
- . 2019. "The cost of democracy: The determinants of spending on the public administration of elections". *International Political Science Review* 40 (3): 354-69. <https://doi.org/kkbr>
- Clark, Alistair, y Toby S. James. 2017. "Poll Workers". En *Election Watchdogs: Transparency, Accountability and Integrity*, editado por Pippa Norris y Alessandro Nai, 144-64. Nueva York: Oxford University Press. <https://doi.org/kj6h>
- . 2021. "Electoral Administration and the Problem of Poll Worker Recruitment: Who Volunteers, and Why?" *Public Policy and Administration* 38 (2): 188-208. <https://doi.org/gkfk2w>
- Dahl, Robert Alan. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Destri, Chiara. 2023. "Compelled Turnout and Democratic Turnout: Why They Are Different". *Political Studies*, enero. <https://doi.org/kj8c>
- Došek, Tomáš, Aarón Quiñón, y María Belén Elías Pineda. 2022. *Descentralización por inercia: Un diagnóstico tras dos décadas de la reforma en Perú (2002-2022)*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas. <https://bit.ly/3Y4qK5c>
- Elías Pineda, María Belén, Narda Carranza Pinedo, Pámela Cantuarias Ayo, y Mario Ñahui Sacha. 2023. "Cuaderno Electoral n. ° 3. Avances y desafíos en la implementación del Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans y no-binarias en las elecciones subnacionales del 2022 en Perú". Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/43tYvi4>
- Eysenbach, Gunther. 2004. "Improving the Quality of Web Surveys: The Checklist for Reporting Results of Internet E-Surveys (CHERRIES)". *Journal of Medical Internet Research* 6 (3): e34. <https://doi.org/d4gqfc>

- Frank, Richard W., y Ferran Martínez i Coma. 2017. "How Election Dynamics Shape Perceptions of Electoral Integrity". *Electoral Studies* 48 (agosto): 153-65. <https://doi.org/gpz48v>
- Freidenberg, Flavia. 2017. "¿Qué es una buena elección?: el uso de los informes de las misiones de observación electoral para evaluar los procesos electorales latinoamericanos (2013-2016)". *Dados* 60 (4): 1095-1142. <https://doi.org/kb9j>
- Frippiat, Didier, y Nicolas Marquis. 2010. "Web Surveys in the Social Sciences: An Overview". *Population (English Edition, 2002-)* 65 (2): 285-312.
- Galicki, Celestyna. 2018. "Convenience voting and voter mobilisation: applying a continuum model". *Representation* 53 (3-4): 247-61. <https://doi.org/kj75>
- Garnett, Holly Ann. 2017. "Election Management". En *Election Watchdogs: Transparency, Accountability and Integrity*, editado por Pippa Norris y Alessandro Nai, 117-26. Nueva York: Oxford University Press. <https://doi.org/khqz>
- . 2019. "Evaluating electoral management body capacity". *International Political Science Review* 40 (3): 335-53. <https://doi.org/gqrq2s>
- Garnett, Holly Ann, y Sean Grogan. 2021. "I Came, I Saw, I Voted: Distance to Polling Locations and Voter Turnout in Ontario, Canada". *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 54 (2): 316-34. <https://doi.org/gj9tvz>
- Garnett, Holly Ann, y Edward Leibel. 2022. "Public Perceptions of Electoral Management in Canada". *Journal of Election Administration Research & Practice* 1 (1): 32-55. <https://bit.ly/44sOOkB>
- Goodwin-Gill, Guy S. 2007. *Elecciones libres y justas*. Traducido por Patrocinio López Herrada. Ed. nueva y ampliada. Ginebra: Unión Interparlamentaria. <https://bit.ly/3K1xH0U>
- Guntermann, Eric, Ruth Dassonneville, y Peter Miller. 2020. "Are inequalities in representation lower under compulsory voting?" *Policy Studies* 41 (2-3): 151-71. <https://doi.org/gmpwzs>
- Hall, Thad E., J. Quin Monson, y Kelly D. Patterson. 2009. "The Human Dimension of Elections: How Poll Workers Shape Public Confidence in Elections". *Political Research Quarterly* 62 (3): 507-22. <https://doi.org/c65mgt>
- Harris, J. Andrew. 2021. "Election Administration, Resource Allocation, and Turnout: Evidence From Kenya". *Comparative Political Studies* 54 (3-4): 623-51. <https://doi.org/khq3>

- Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy, y Thomas M. Mustillo. 2009. “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea”. *América Latina Hoy* 51 (agosto): 15-40. <https://doi.org/kfd8>
- Herrnson, Paul S., Ryan L. Claassen, Richard G. Niemi, y Kelly D. Patterson. 2013. “Exceeding Expectations? Determinants of Satisfaction with the Voting Process in the 2008 U.S. Presidential Election”. *The Journal of Politics* 75 (2): 451-63. <https://doi.org/f5r5c3>
- Huamán Arias, Aldo. 2019. “Pugnas violentas por la política local: Las determinantes de la violencia electoral en las elecciones subnacionales peruanas del 2018”. Ponencia en *X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Monterrey, México, 31 de julio al 1 de agosto. <https://bit.ly/3q4RTZ6>
- Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral. 2022. “Voter turnout - Peru”. Voter turnout database. 2022. <https://bit.ly/3rrWm8r>
- James, Toby S. 2019. “Better Workers, Better Elections? Electoral Management Body Workforces and Electoral Integrity Worldwide”. *International Political Science Review* 40 (3): 370-90. <https://doi.org/kcbc>
- . 2020. *Comparative Electoral Management: Performance, Networks and Instruments*. Abingdon y Nueva York: Taylor & Francis.
- James, Toby S., y Alistair Clark. 2021. “Delivering electoral integrity under pressure: local government, electoral administration, and the 2016 Brexit referendum”. *Local Government Studies* 47 (2): 186-207. <https://doi.org/khq9>
- James, Toby S., y Holly Ann Garnett. 2023. “Electoral Management”. En *Routledge Handbook of Election Law*, editado por David Schultz y Jurij Toplak, 1ra ed., 46-59. Londres: Routledge.
- James, Toby S, Holly Ann Garnett, Leontine Loeber, y Carolien van Ham. 2019. “Electoral management and the organisational determinants of electoral integrity: Introduction”. *International Political Science Review* 40 (3): 295-312. <https://doi.org/kcbd>
- Jaramillo, Cristhian. 2022. “Perú: Elecciones Regionales y Municipales 2022. La continua prevalencia de los movimientos regionales”. *Revista Elecciones* 21 (24): 249-62. <https://doi.org/kd vx>
- Juneja, Prathm, y Luciano Floridi. 2022. “Using Twitter to Detect Polling Place Issues on U.S. Election Days”. SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY. <https://doi.org/kj77>
- Jurado Nacional de Elecciones. 2022a. “Candidatos y Resultados, Elecciones Regionales y Municipales 2022”. Infogob. 2022. <https://bit.ly/44fYAWZ>

- . 2022b. “Perfil electoral n. ° 2. Análisis del padrón electoral de las ERM 2022”. Jurado Nacional de Elecciones. <https://bit.ly/3Q9vNPX>
- . 2023a. “Elecciones Municipales Complementarias 1981 - 2023”. Base de datos. Infogob. <https://infogob.jne.gob.pe>
- . 2023b. “EMC 2023: Antecedentes en elecciones municipales complementarias a nivel distrital (2003-2020)”. Infogob. <https://bit.ly/3OmY5Vz>
- Karl, Terry L., y Philippe C. Schmitter. 1993. “Qué es y qué no es la democracia”. *Sistema: revista de ciencias sociales*, n. ° 116: 17-30.
- Kerr, Nicholas N. 2014. “EMB Performance and Perceptions of Electoral Integrity in Africa”. En *Advancing Electoral Integrity*, editado por Pippa Norris, Richard W. Frank, y Ferran Martínez i Coma, 189-210. Nueva York: Oxford University Press. <https://doi.org/khq4>
- Kerr, Nicholas N., y Anna Lührmann. 2017. “Public Trust in Manipulated Elections: The Role of Election Administration and Media Freedom”. *Electoral Studies* 50 (diciembre): 50-67. <https://doi.org/gcpp4k>
- King, Bridgett A. 2016. “Policy and Precinct: Citizen Evaluations and Electoral Confidence”. *Social Science Quarterly* 98 (2): 672-89. <https://doi.org/gbn59z>
- . 2020. “Waiting to vote: the effect of administrative irregularities at polling locations and voter confidence”. *Policy Studies* 41 (2-3): 230-48. <https://doi.org/khq5>
- Lipsky, Michael. 1980. *Street Level Bureaucracy*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- López Sánchez, Ericka, y Rebeca Garza López. 2022. “¿Qué pasa con los derechos políticos y electorales de las personas Trans?” *Latinoamérica* 21, 20 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/3XYum8s>
- López-Pintor, Rafael. 2000. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. Discussion Papers 5. Nueva York: Dirección de Políticas de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://bit.ly/3IG61xU>
- Lundstedt, Martin, y Amanda B. Edgell. 2020. *Institutions of Electoral Integrity and Clientelism: The Role of Electoral Management Bodies*. V-Dem Working Paper 2020:108. Rochester, NY: SSRN Scholarly Paper. <https://doi.org/gjvcv2>
- . 2022. “Electoral management and vote-buying”. *Electoral Studies* 79 (octubre): 102521. <https://doi.org/gqv5g>
- Lupu, Noam, Mariana Rodríguez, y Elizabeth J. Zechmeister, eds. 2021. *El pulso de la Democracia*. Nashville, TN: LAPOP. <https://bit.ly/43ASzUH>

- Maldonado, Arturo, y Mitchell A. Seligson. 2014. "Electoral Trust in Latin America". En *Advancing Electoral Integrity*, editado por Pippa Norris, Richard W. Frank, y Ferran Martínez i Coma, 229-45. Nueva York: Oxford University Press. <https://doi.org/kj6f>
- Martínez i Coma, Ferran, Pippa Norris, y Richard W. Frank. 2015. "Integridad en las elecciones de América 2012-2014". *América Latina Hoy* 70 (agosto): 37-54. <https://doi.org/kfsj>
- Mauk, Marlene. 2020. "Electoral integrity matters: How electoral process conditions the relationship between political losing and political trust". *Quality & Quantity* 56 (3): 1709-28. <https://doi.org/kcbx>
- Méndez de Hoyos, Irma, Max Grömping, Ferran Martínez i Coma, y Nicolás Loza Otero. 2021. "Integridad electoral y órganos electorales subnacionales en México: el papel de la imparcialidad". *región y sociedad* 33 (septiembre): e1485-e1485. <https://doi.org/kcb4>
- Monsiváis-Carrillo, Alejandro. 2022. "Percepción de integridad electoral, confianza en las elecciones y comprensión de la democracia: una aproximación a la "paradoja mexicana". *Colombia Internacional*, n. ° 110 (abril): 89-121. <https://doi.org/kcb6>
- Muñoz-Pogossian, Betilde. 2020. "Democracia y Derechos de las Personas LGBTI en América Latina: Reformas para garantizar el Derecho a la Identidad y Derecho al Voto de las personas Trans, 2012-2020". *Revista de Derecho Electoral*, n. ° 30 (julio): 87-109. <https://doi.org/jpm3>
- Muñoz-Pogossian, Betilde. 2021. "Inclusión electoral de grupos en situación de vulnerabilidad en América Latina en la era del COVID-19". *Opera*, n. ° 29 (junio): 31-46. <https://doi.org/jpjm>
- Nohlen, Dieter. 2004. "La participación electoral como objeto de estudio". *Revista Elecciones* 3 (3): 137-57. <https://doi.org/kj5k>
- Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/cbdpwg>
- . 2014a. *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/kftt>
- . 2014b. "Introduction: Challenges of Electoral Integrity". En *Advancing Electoral Integrity*, editado por Pippa Norris, Richard W. Frank, y Ferran Martínez i Coma, 3-17. Nueva York: Oxford University Press. <https://doi.org/kj6c>

- . 2017. “Transparency in Electoral Governance”. En *Election Watchdogs: Transparency, Accountability and Integrity*, editado por Pippa Norris y Alessandro Nai, 3-28. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2019. “Do perceptions of electoral malpractice undermine democratic satisfaction? The US in comparative perspective”. *International Political Science Review* 40 (1): 5-22. <https://doi.org/gfsjdz>
- . 2023. “Challenges in Electoral Integrity”. En *Routledge Handbook of Election Law*, editado por David Schultz y Jurij Toplak, 87-100. Abingdon: Routledge. <https://doi.org/kfxq>
- Norris, Pippa, Richard W. Frank, y Ferran Martínez i Coma. 2013. “Assessing the Quality of Elections”. *Journal of Democracy* 24 (4): 124-35.
- Norris, Pippa, y Max Grömping. 2019. *Electoral Integrity Worldwide*. Sydney: The Electoral Integrity Project. <https://bit.ly/3qQ0Cyi>
- Norris, Pippa, y Alessandro Nai, eds. 2017. *Election Watchdogs: Transparency, Accountability and Integrity*. Nueva York: Oxford University Press. <https://doi.org/kj6d>
- O’Donnell, Guillermo. 2010. *Democracia, agencia y Estado*. Buenos Aires: Prometeo.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. 2011a. *Miembros de mesa omisos: una aproximación a sus características y causas, 2006-2011*. 1ra ed. Documento de trabajo 27. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/3NL0JnN>
- . 2011b. *Percepciones sobre la gestión electoral en el Perú. Un análisis de las Elecciones Generales 2011*. 1ra ed. Documento de trabajo 26. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/3rE3MFC>
- . 2015. *Elecciones regionales y municipales 2014*. 1ra ed. Reporte de Procesos y Consultas 11. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/3pH9eXS>
- . 2018. “Participación ciudadana Elecciones Regionales y Municipales 2018”. Histórico de resultados ONPE. 12 de diciembre de 2018. <https://bit.ly/3JSauhQ>
- . 2022a. *Compendio electoral peruano*. 1ra ed. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/3zWfNIR>
- . 2022b. “ONPE utilizará 103 centros de cómputo para el procesamiento de los resultados”. Plataforma digital única del Estado peruano. 2 de octubre de 2022. <https://bit.ly/3O4PcPp>



- . 2022c. “Semanario Electoral n. ° 41”. Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/3yDHx3D>
- . 2022d. “Informativo Electoral n. ° 10”. Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/3tjwk7w>
- . 2022e. “Número de miembros de mesa participantes ERM 2022 y SER 2022”. Microsoft Excel. Gerencia de Informática y Tecnología Electoral, Oficina Nacional de Procesos Electorales: Sistema de Cómputo de Resultados (SCORE).
- . 2022f. “Semanario Electoral n. ° 49”. Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/43vXhmE>
- . 2022g. “ONPE brinda facilidades a las personas con discapacidad durante el desarrollo de la segunda elección regional”. Plataforma digital única del Estado peruano. 25 de noviembre de 2022. <https://bit.ly/3U0yx0c>
- . 2022h. “Semanario Electoral n. ° 52”. Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/45Y8JsA>
- . 2022i. “Participación ciudadana. Resultados Elecciones Regionales y Municipales 2022”. Histórico de resultados ONPE. 2022. <https://bit.ly/3J1IDfN>
- . 2022j. “Participación ciudadana. Resultados Segunda Elección Regional 2022”. Histórico de resultados ONPE. 2022. <https://bit.ly/3J1jGjt>
- . 2022k. “Semanario Electoral n. ° 50”. Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/3NLoLxL>
- . 2022l. “ONPE conforma 93 oficinas descentralizadas”. Plataforma digital única del Estado peruano. 5 de mayo de 2022. <https://bit.ly/476Uqmm>
- . 2022m. “Matriz de personal ODPE - ERM 2022”. Microsoft Excel. Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional, Oficina Nacional de Procesos Electorales: Ficha Técnica ERM 2022 v9.
- . 2022n. “Matriz de personal ODPE - SER 2022”. Microsoft Excel. Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional, Oficina Nacional de Procesos Electorales: Ficha Técnica SER 2022 v4.
- . 2022o. “Manual de instrucciones para miembros de mesa regional, municipal, provincial-distrital. Elecciones Regionales y Municipales 2022”. Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/43y37mp>
- . 2022p. “Reporte Electoral n. ° 130”. Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/3DolTzK>.

- . 2023a. “Electores de 11 distritos tienen segunda oportunidad para elegir autoridades municipales”. Plataforma digital única del Estado peruano. 7 de febrero de 2023. <https://bit.ly/3XCrlWc>
- . 2023b. “Miembros de mesa de las Elecciones Municipales Complementarias 2023 recibirán compensación económica”. Plataforma digital única del Estado peruano. 18 de julio de 2023. <https://bit.ly/3K1g1m0>
- Organización de las Naciones Unidas. 2022. *Derechos humanos y elecciones: Manual sobre las normas internacionales de derechos humanos en materia de elecciones*. Serie de Capacitación Profesional 2. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas. <https://doi.org/khq6>
- Partheymüller, Julia, Wolfgang C. Müller, Armin Rabitsch, Michael Lidauer, y Paul Grohma. 2022. “Participation in the Administration of Elections and Perceptions of Electoral Integrity”. *Electoral Studies* 77 (junio): 102474. <https://doi.org/kj7f>
- Pérez Duharte, Jose Alfredo. 2018. “La gobernanza electoral en América Latina”. Reformas políticas en América Latina. <https://bit.ly/3rhjc2M>
- Przeworski, Adam. 2019. *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones?: Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia*. Traducido por Azucena Galettini. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina.
- Red de conocimientos electorales ACE. 2021. “Electoral Cycle”. Proyecto ACE. <https://bit.ly/3ryXCGM>
- Redacción EC. 2022. “Ofertas de trabajo en la ONPE para las Elecciones 2022: Revisa qué vacantes hay con pagos de hasta 2100 soles”. *El Comercio*, 15 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3Ka5YLP>
- Romero Balliván, Salvador. 2020. *Elecciones en América Latina*. La Paz: Tribunal Supremo Electoral; IDEA Internacional. <https://doi.org/kjs3>
- Rosas, Guillermo. 2010. “Trust in Elections and the Institutional Design of Electoral Authorities: Evidence from Latin America”. *Electoral Studies* 29 (1): 74-90. <https://doi.org/fxdc55>
- Schur, Lisa, Meera Adya, y Mason Ameri. 2015. “Accessible Democracy: Reducing Voting Obstacles for People with Disabilities”. *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 14 (1): 60-65. <https://doi.org/ghctvq>
- Schur, Lisa, Mason Ameri, y Meera Adya. 2017. “Disability, Voter Turnout, and Polling Place Accessibility”. *Social Science Quarterly* 98 (5): 1374-90. <https://doi.org/gcsg9c>

- Spencer, Douglas M., y Zachary S. Markovits. 2010. "Long Lines at Polling Stations? Observations from an Election Day Field Study". *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 9 (1): 3-17. <https://doi.org/khq7>
- Suttman-Lea, Mara. 2020. "Poll Worker Decision Making at the American Ballot Box: Part of Special Symposium on Election Sciences". *American Politics Research* 48 (6): 714-18. <https://doi.org/khq8>
- Tuesta Soldevilla, Fernando, Paula Muñoz Chirinos, Milagros Campos Ramos, Jessica Violeta Bensa Morales, y Martín Tanaka. 2019. *Hacia la democracia del bicentenario: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung. <https://bit.ly/3KwTzll>
- Valenzuela Marroquín, Manuel, Cristhian Jaramillo Huamán, y Mariuxy Bustos Ocampos. 2020. "Elecciones municipales complementarias en distritos post conflicto electoral en Perú". *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 22 (43): 419-42.
- Zhirkov, Kirill. 2014. "Nativist but Not Alienated: A Comparative Perspective on the Radical Right Vote in Western Europe". *Party Politics* 20 (2): 286.

## Anexos

### ANEXO 1

#### Fichas técnicas de las encuestas aplicadas según tipo de actor

Ficha técnica de encuestas a personal de la ONPE

Ficha técnica - Encuesta a personal de la ONPE			
Aspectos metodológicos	Encuestas a Coordinadores/as de mesa	Encuesta a Coordinadores/as distritales o coordinadores/as de centros poblados	Encuesta a Coordinadores/as o responsables de local de votación
Objetivo	Identificar mecanismos de participación del personal electoral según cargo, tanto a nivel del cumplimiento de funciones durante la jornada electoral como en la evaluación de otros elementos sobre el proceso electoral (según cargo desempeñado en la jornada).		
Universo	37 870	6251 (CD) / 5114 (CCP)	2312 (CLV) / 1349 (RLV)
Tamaño de la muestra	9010	1053	3944
Método de muestreo	Exploratoria bajo una metodología tipo censal de autorregistro		
Tiempo de aplicación	Del 06 de octubre de 2022 al 17 de febrero de 2023	Del 06 de octubre de 2022 al 09 de enero de 2023	Del 05 de diciembre 2022 al 20 de enero de 2023

## Ficha técnica de encuestas a miembros de mesa

Ficha técnica - Encuesta a miembros de mesa			
Aspectos metodológicos	Encuestas a miembros de mesa 1 (pre elección)	Encuesta a miembros de mesa 2 (pos ERM 2022)	Encuesta a miembros de mesa 3 (pos SER 2022)
Objetivo	Identificar las principales motivaciones para la participación y ausentismo de miembros de mesa durante las ERM 2022. Asimismo, se conocerán los niveles de capacitación que poseen.	Conocer la experiencia de participación de miembros de mesa durante la jornada electoral de las ERM 2022. Identificar aspectos positivos y principales dificultades durante el ejercicio de sus funciones.	Conocer la experiencia de participación de miembros de mesa durante la jornada electoral de las SER 2022. Identificar aspectos positivos y principales dificultades durante el ejercicio de sus funciones.
Universo	252 567 miembros de mesa participantes en la jornada electoral de las ERM 2022		44 721 miembros de mesa participantes en la jornada electoral de la SER 2022
Tamaño de la muestra	13 128 personas	14 261 personas	1874 personas
Método de muestreo	Exploratoria bajo una metodología tipo censal de autorregistro		
Tiempo de aplicación	Del 26 de septiembre al 01 de octubre de 2022	Del 10 de octubre al 09 de noviembre de 2022	Del 05 de diciembre de 2022 al 27 de febrero de 2023

## Ficha técnica de encuestas a electores/as

Ficha técnica - Encuesta a electores/as				
Aspectos metodológicos	Asistentes ERM 2022	Ausentes ERM 2022	Asistentes SER 2022	Ausentes SER 2022
Objetivo	Identificar la dinámica de participación de electores/as durante las dos jornadas electorales. Asimismo, reconocer el estado de la confianza institucional bajo escenarios electorales e identificar mecanismos de acceso a información electoral durante los contextos electorales.			
Tamaño de la muestra	68 758	3720	11 405	1082
Método de muestreo	Exploratoria bajo una metodología tipo censal de autorregistro			

→

→

---

Tiempo de aplicación	Del 06 de octubre de 2022 al 01 de febrero de 2023	Del 06 de octubre de 2022 al 01 de febrero de 2023	Del 05 de diciembre de 2022 al 22 de febrero de 2023	Del 05 de diciembre de 2022 al 22 de febrero de 2023
----------------------	--	--	--	--

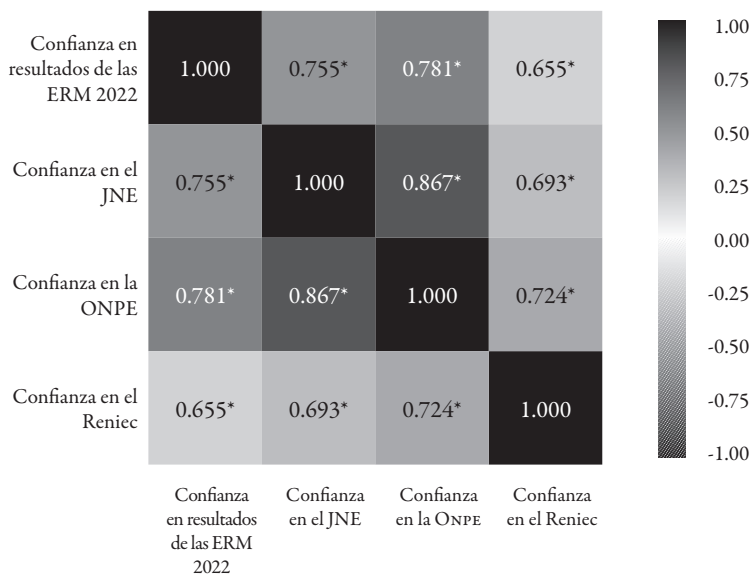
---

## ANEXO 2

Matrices de correlación de resultados de la elección con la confianza en organismos electorales por cada encuesta aplicada a electores y electoras<sup>1</sup>

GRÁFICO A1

Matriz de correlación para electores/as asistentes a las ERM 2022

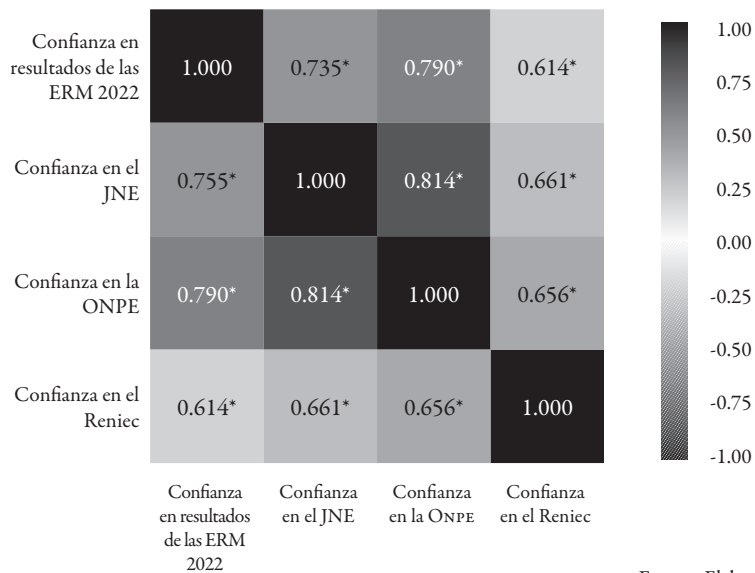


Fuente: Elaboración propia

1 Los resultados de las pruebas de hipótesis realizadas a través de la prueba de Spearman entre cada par de variables concluyen que existe una correlación considerable (p-value <0.01).

GRÁFICO A2

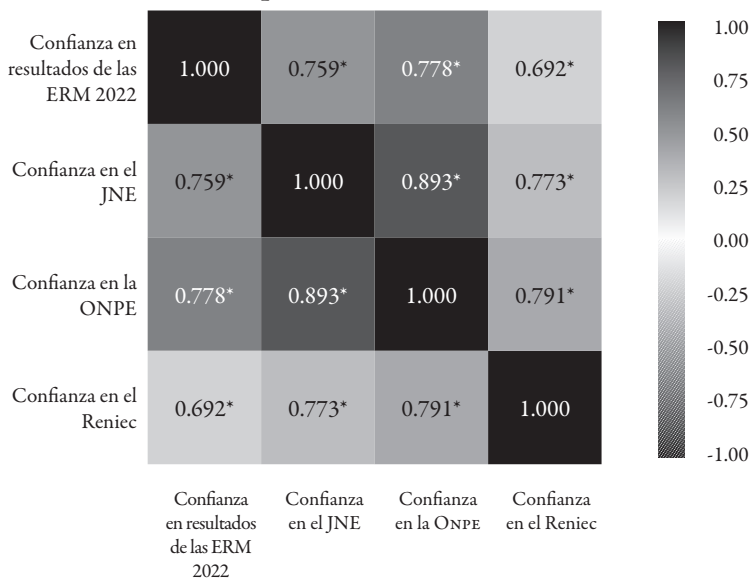
Matriz de correlación para electores/as ausentes en las ERM 2022



Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO A3

Matriz de correlación para electores/as asistentes a las SER 2022



Fuente: Elaboración propia

---

[Sobre las personas autoras]

PÁMELA CANTUARIAS AYO

Politóloga por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Actualmente se desempeña como asistente de programas en IDEA Internacional y predocente en la Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP. Además, desarrolló proyectos de investigación en organismos electorales como investigadora en la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Sus líneas de investigación incluyen temas de participación política y género, así como política subnacional.

MARÍA BELÉN ELÍAS PINEDA

Politóloga por la PUCP. Actualmente, desempeña como investigadora en la ONPE, predocente en la Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP y asistente de coordinación de la Red de Estudios sobre Política Subnacional en América Latina (REPSAL). Además, es miembro del Grupo de Investigación sobre Estado y Sociedad (GIES-PUCP). Sus líneas de investigación abarcan temas relacionados a democracia, política subnacional y representación política de las mujeres en Perú y América Latina.

NARDA CARRANZA PINEDO

Politóloga y magíster en Gobierno y Políticas Públicas por la PUCP. Ha sido investigadora en la ONPE y editora de la Revista Elecciones. Actualmente se desempeña como Oficial de Programa Asociado en IDEA Internacional. Además, es *practitioner fellow* del Electoral Integrity Project (2023) y fue becaria del programa trAndeS – Programa de Posgrado en Desarrollo Sostenible y Desigualdades Sociales en la Región Andina entre 2017 y 2019. Es cofundadora de NOR–Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, con sede en Trujillo.

MARIO ÑAHUI SACHA

Ingeniero industrial por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Se especializó en estadística aplicada a la investigación científica, Data Science y *machine learning* por el Centro de Tecnologías de Información y Comunicaciones de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI). Se desempeña como investigador y analista de datos en la ONPE. Además, es desarrollador y webmaster del repositorio institucional (Dspace), del sistema de bibliotecas (Koha) y del Centro de Documentación de la ONPE.



**OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES**

JIRÓN WASHINGTON 1894, CERCA DO DE LIMA

TELÉFONO: 4170630

AGOSTO 2023 LIMA, PERÚ



ISBN: 978-9972-695-95-7



9 789972 695957

SERIE  
DOCUMENTO  
DE TRABAJO N. ° 52

