



## ELECCIONES MUNICIPALES COMPLEMENTARIAS

Agosto 2024 | [www.gob.pe/onpe](http://www.gob.pe/onpe)

## Nulidad y EMC en el Perú: análisis a partir de las ERM 2022



### Ideas clave

- Desde 2002, la ONPE ha organizado seis elecciones regionales municipales y once elecciones municipales complementarias, principalmente debido a la alta proporción de votos nulos o en blanco. Los departamentos con mayor cantidad de elecciones de este tipo son Áncash, con ocho y Cajamarca, con siete.
- El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) puede declarar la nulidad de las elecciones cuando se comprueben graves irregularidades, por infracción de la ley, que hubiesen modificado los resultados de la votación. Asimismo, existen dos causales de nulidad: (i) la inasistencia de más del 50 % de votantes al acto electoral; o (ii) cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superen los 2/3 del número de votos emitidos.
- En las Elecciones Regionales y Municipales 2022 (ERM 2022) se declaró la nulidad en 12 distritos a nivel nacional. Para esos casos, se convocó a Elecciones Municipales Complementarias 2023 (EMC 2023).
- Se ha identificado que los distritos donde se ha declarado la nulidad de las elecciones se caracterizan por ser mayoritariamente rurales, con bajos niveles de índice de desarrollo humano (IDH), educación e ingresos económicos. Con respecto a los factores políticos, se observa que estos distritos tienen un reducido número efectivo de partidos políticos.

## Introducción

Las elecciones regionales y municipales, celebradas cada cuatro años, constituyen uno de los pilares fundamentales de la democracia representativa, ya que permiten que la ciudadanía elija a sus autoridades locales y regionales. A este nivel, las autoridades tienen un impacto más directo en la vida de las y los ciudadanos. Por eso resulta vital comprender qué sucede cuando, por alguna de las causales establecidas en la ley, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) declara nulo el proceso en una circunscripción.

En el caso de las elecciones municipales provinciales y distritales, la normativa establece que luego de declarar la nulidad del proceso se debe convocar a las elecciones municipales complementarias. Este estudio tiene como objetivo principal investigar la naturaleza de este tipo de procesos electorales, así como los criterios que justifican su convocatoria. Además, se busca identificar características comunes o patrones presentes en los distritos donde se declaró nulidad en las Elecciones Regionales y Municipales 2022 (ERM 2022), lo que condujo a que la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) llevara a cabo las Elecciones Municipales Complementarias 2023 (EMC 2023) y EMC 2024. Por último, se busca analizar el padrón electoral, las candidaturas y la participación en estos dos últimos procesos.

El documento está estructurado de la siguiente forma: en la siguiente sección se realiza una revisión histórica de las elecciones complementarias desde 1981 y busca identificar el número de circunscripciones que participaron en este tipo de proceso electoral y los cambios normativos que lo regulan. Esta sección se divide en dos etapas: la primera abarca desde 1981 hasta finales del siglo XX, y la segunda, desde el año 2003 hasta la actualidad. Esta división se debe a la crisis institucional, política y social que afectó a Perú durante la década de los noventa, y que incidió significativamente en el desarrollo democrático del país.

La tercera sección se centra en las elecciones complementarias más recientes. Aquí se describen las causales que llevaron a la nulidad en las circunscripciones durante las ERM 2022. Luego, se identifican y explican las características socioeconómicas y políticas de estos distritos, para ofrecer una

comprensión más profunda del contexto y detectar patrones relevantes. El análisis se basa en la literatura sobre los determinantes del ausentismo electoral y los votos inválidos.<sup>1</sup> Como cierre de la sección, se incluye un análisis descriptivo de la participación en las EMC 2023 y EMC 2024. Finalmente, en la cuarta sección se presentan las conclusiones.

Esta es una investigación descriptiva. Por un lado, se lleva a cabo una revisión de la normativa electoral vigente sobre las elecciones municipales complementarias y elecciones regionales y municipales. Por otro lado, se recopila información de diversas bases de datos para elaborar estadísticas descriptivas, con el propósito de identificar las principales características presentes en los distritos donde se efectúan las elecciones complementarias. Esta labor se enriquece con la revisión de fuentes secundarias, que aportan contexto y profundidad al análisis desarrollado.

## I. Elecciones municipales complementarias: un repaso histórico

El 28 de julio de 1963, durante su mensaje inaugural a la nación, Fernando Belaúnde Terry marcó un hito al convocar las primeras elecciones municipales por voto directo y universal a nivel nacional en Perú,<sup>2</sup> un paso crucial en el proceso de transición democrática en el país. Para llevar a cabo estos comicios, el 24 de setiembre del mismo año se publicó la Ley n. ° 14669, Ley de Elecciones Municipales (LEM),<sup>3</sup> que complementaba el Decreto ley de Estatuto Electoral n. ° 14250.<sup>4</sup>

El artículo 3 de esta ley determinó que en estos procesos electorales se elegirá el concejo municipal provincial y el concejo municipal distrital. Por otro lado, el artículo 7 estableció que el mandato de los

1 Entendidos aquí como votos en blanco y nulos.

2 Fernando Belaúnde Terry, mensaje del presidente constitucional del Perú ante el Congreso Nacional. 28 de julio de 1963. <https://bit.ly/4a5sCz6>

3 Perú. Ley n. ° 14669. Ley de Elecciones Municipales. 24 de setiembre de 1963. <https://bit.ly/4aUzb1>

4 "Estatuto Electoral". Decreto ley n. ° 14250. Lima: Junta de gobierno, 05 de diciembre de 1962. <https://bit.ly/49Xc4Ja>

Concejos Municipales tendría una duración de tres años, y que las elecciones se debían llevar a cabo “el segundo domingo del mes de noviembre del año anterior al señalado para la instalación de los Consejos Municipales”. No obstante, en las disposiciones complementarias se fijó el 15 de diciembre de 1963 como la fecha de la primera elección municipal.<sup>5</sup>

Por otro lado, en el artículo 57 se estableció que los Jurados Electorales Provinciales tendrían la facultad de “declarar la nulidad de las elecciones municipales en uno o más distritos de su jurisdicción basándose en las causales detalladas en el artículo 182 del Decreto Ley de Estatuto Electoral, en el que se enumeran tres causales:<sup>6</sup> (i) en caso de comprobarse graves irregularidades, fraude o prevaricación; (ii) si se verifica que se ha impedido a los electores acudir a su lugar de votación mediante coacción, soborno u otros métodos, de tal manera que de haber podido ejercer su voto, se habría posibilitado la variación de los resultados electorales; y (iii) cuando los votos nulos y blancos superan los dos tercios de los votos emitidos.

Como se señaló previamente, la comprobación de una de las causales bastaría la declaración de nulidad de las elecciones. Ante ese escenario, el artículo 61 de la LEM prescribía la convocatoria inmediata de nuevos comicios para las circunscripciones afectadas, a realizarse dentro del plazo de 90 días. Estas nuevas elecciones son las que en la actualidad conocemos como elecciones municipales complementarias.

Bajo esta legislación se llevaron a cabo elecciones municipales en 1963 y 1966. Sin embargo, tras el golpe militar de 1968 y la instauración del gobierno de las Fuerzas Armadas liderado por Juan Velasco Alvarado, se restauró el sistema de nombramiento centralizado para los cargos municipales.<sup>7</sup> No fue sino hasta el retorno de la democracia, durante el segundo mandato de Belaunde Terry en 1980, que se restablecieron las elecciones municipales.

5 Perú. Ley n. ° 14669. Ley de Elecciones Municipales, disposiciones transitorias, artículo 74.

6 Decreto ley n. ° 14250, capítulo II, título IX, artículo 182.

7 Durante el oncenio de Augusto B. Leguía en Perú, se consolidó la práctica de nombrar a las autoridades locales, conocidas como prefecturas, de manera centralizada (ONPE 2011; PORTOCARRERO 1964).

## 1.1 Elecciones municipales complementarias de 1981 a 1999

La transición a la democracia a finales de la década de los setenta estuvo marcada por el cambio de la carta magna. La nueva Constitución Política del Perú fue aprobada por la Asamblea Constituyente y promulgada el 12 de julio de 1979. Entre las modificaciones más relevantes en materia electoral está la consolidación de las competencias del JNE como responsable de los procesos electorales. Además, en el artículo 292 se estableció que el JNE podía declarar nulidad de una circunscripción electoral por las siguientes causales: (i) cuando existan graves irregularidades en el proceso electoral que tengan el potencial para alterar los resultados de la elección; y (ii) cuando dos tercios de los votos emitidos sean nulos o blancos.<sup>8</sup>

Bajo el contexto de la Constitución Política de 1979 y la LEM de 1963, el JNE organizó cuatro procesos electorales a nivel provincial y distrital entre 1980 y 1990. En el mismo periodo, se realizaron cuatro elecciones municipales complementarias. Es importante resaltar que en 1991 se promulgó la Ley n. ° 25300,<sup>9</sup> que determinó la inclusión de todas las provincias y distritos en los que, por circunstancias diversas, no se realizaron elecciones municipales. En ese sentido, las elecciones complementarias de 1991 no solo se celebraron en las provincias y distritos cuyos resultados fueron declarados nulos en las elecciones de 1990, sino también aquellos municipios cuyos miembros no habían asumido sus funciones o los habían abandonado, así como los municipios creados hasta el 30 de junio de 1990. Esta ley se aplicó hasta finales de la década de 1990 (ONPE 2011).

En 1993, tras el golpe de Estado de Alberto Fujimori y la instauración del Congreso Constituyente Democrático, se promulgó la Constitución Política del Perú de 1993. Esta nueva carta magna realizó cambios significativos en la legislación electoral. Por un lado, el artículo 177 estableció

8 Perú. Constitución Política del Perú (1979), título IV, capítulo XIV, artículo 292. 12 de julio de 1979. <https://bit.ly/3xTDL8K>

9 Perú. Ley n. ° 25300. Habrá elecciones municipales complementarias en las provincias y distritos en las que no se realizaron elecciones por circunstancias diversas. 31 de diciembre de 1990. <https://bit.ly/3W1c8CS>

que el sistema electoral está compuesto por el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec). Esto condujo a la creación de la ONPE, que según el artículo 186, “dicta las instrucciones y disposiciones necesarias para el mantenimiento del orden y la protección de la libertad personal durante los comicios”.<sup>10</sup> En ese sentido, la ONPE se creó para ser la máxima autoridad en la organización y ejecución de los procesos electorales. En este contexto, el primer proceso que estuvo bajo la responsabilidad de la ONPE fue las Elecciones Municipales de 1995.<sup>11</sup>

Por otro lado, el artículo 184 establece que el JNE puede declarar la nulidad de un proceso electoral cuando los votos en blanco o nulos superan los dos tercios de los votos emitidos, ya sea sumados o por separado. Además, en el artículo se especifica que estas proporciones pueden variar para las elecciones municipales en los casos en los que la ley así lo establezca. Siguiendo lo establecido en la Constitución, el 1 de octubre de 1997 se publicó la Ley n.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, y el 13 de octubre de 1997 la Ley n.º 26864 la nueva Ley de Elecciones Municipales (LEM) (ONPE 2022). El artículo 36 de la LEM establece que se pueden anular las elecciones en uno o más distritos electorales cuando (i) se comprueben graves irregularidades, (ii) no asista más del 50 % del electorado, y (iii) los votos nulos y en blanco superen los dos tercios de los votos emitidos. Además, señala que “en estos casos proceden Elecciones Municipales Complementarias” (ONPE 2022, 352).

En la misma línea, el artículo 4 de la LEM establecía que las elecciones complementarias se deben convocar “dentro de los noventa (90) días naturales siguientes a la instalación de los Concejos Municipales y se realizan el primer domingo del mes de julio del año en que se inicia el mandato legal de las autoridades municipales” (ONPE 2022, 344). Esta ley también introdujo un cambio significativo en cuanto a la duración del mandato de las autoridades municipales, extendiéndose de tres a cinco años y, además, añadió la segunda vuelta para los distritos electorales cuando ninguna lista supere el

20 % de votos (ONPE 2022, 353). Bajo este marco regulatorio, la ONPE realizó dos elecciones complementarias en este periodo de tiempo. En la Tabla 1 se puede observar el número de elecciones municipales complementarias a nivel provincial y distrital desde 1981 hasta 1999.

Tabla 1  
Elecciones municipales complementarias  
1981-1999

Año de la EM	Periodo	Año de la EMC	n.º de EMC a nivel provincial	n.º de EMC a nivel distrital
1980	1981 - 1983	1981	5	100
1983	1984 - 1986	1985	19	120
1986	1987 - 1989	1987	6	53
1989	1990 - 1992	1991	19	325
1993*	1993 - 1995	-	-	-
1995	1996 - 1998	1996	3	22
1998	1999 - 2002	1999	10	60

Fuente: Elaboración propia con base en Infogob (2024)

Nota 1: Elecciones municipales (EM), elecciones municipales complementarias (EMC)

Nota 2: Las elecciones municipales de 1994 se debían realizar el último trimestre de 1992; sin embargo, fueron postergadas hasta el 29 de enero de 1993. Al finalizar este proceso no se registraron causales de nulidad para convocar a elecciones complementarias (ONPE 2011).

Es fundamental tener en cuenta que los procesos electorales subnacionales durante las décadas de 1980 y 1990 se llevaron a cabo en un contexto marcado por importantes acontecimientos políticos, sociales y económicos. Por un lado, en los años ochenta el país se vio afectado por una crisis económica severa, considerada como la más grave desde la gran depresión de los años 30 (PORTOCARRERO 1989). Esta crisis luego se exacerbó por la violencia y la insurgencia de los grupos terroristas Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) (GONZALES DE OLARTE 1990).

10 Perú. Constitución Política del Perú, título VI, capítulo XIII, artículo 186. 31 de diciembre de 1993. <https://bit.ly/3OP6ReT>

11 Ver: <https://bit.ly/4bKRUMY>



Por otro lado, en la década de 1990 Alberto Fujimori implementó políticas radicales de reforma económica y política conocidas como el “Fujishock” (VELARDE Y RODRÍGUEZ 1992). Estas medidas incluyeron los impuestos indirectos, la privatización de empresas estatales, la liberalización y eliminación de los instrumentos de intervención, la adopción de políticas neoliberales (THORP Y ZEVALLOS 2001; VELARDE Y RODRÍGUEZ 1992). Si bien estas reformas lograron estabilizar la economía y controlar la inflación, no lograron abordar de manera adecuada las necesidades y preocupaciones sociales fundamentales (ingresos, trabajo, etc.) (JIMÉNEZ 2001; BÉJAR 1993), generando descontento y protestas.

Dentro de sus medidas políticas, Fujimori consolidó su poder a través de acciones autoritarias, incluyendo un autogolpe de Estado de 1992. Asimismo, politizó la guerra contra el terror para fortalecer su proyecto político, garantizar la impunidad de las Fuerzas Armadas frente a las violaciones de derechos humanos, y forjar redes masivas de corrupción y compadrazgo (BURT 2006).

Por último, es importante recordar que, desde 1980 hasta finales del siglo XX, Perú vivió la época del conflicto armado interno. Este conflicto acarreo un costo humano significativo. El informe final de la

Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) estima que fueron 69 280 víctimas fatales, principalmente en el interior del país y entre ciudadanos/as pertenecientes a estratos socioeconómicos vulnerables y marginados (CVR 2003). De acuerdo con el Anexo 2 del informe final (CVR 2003), dentro de este número el PCP-Sendero Luminoso fue responsable del 46 % de las víctimas, los agentes del Estado del 30 %, y el 24 % restante fue atribuido a otros agentes (rondas campesinas, comités de autodefensa, MRTA, grupos paramilitares, etc.).

## 1.2 Elecciones municipales complementarias 2003-2024

Previo a las elecciones municipales del 2002, el entonces presidente Alejandro Toledo (2001-2006) modificó la LEM mediante la Ley n. ° 27734.<sup>12</sup> Dentro de los principales cambios se encuentran la reducción del mandato municipal a cuatro años y la eliminación de la segunda vuelta electoral. Después de esa modificación, no se han realizado cambios que afecten la periodicidad de las elecciones o los artículos relacionados a las elecciones municipales complementarias. En el Tabla 2 se muestran los artículos vigentes de la LEM que tienen relación con las EMC.

Tabla 2  
Resumen de los artículos vigentes

Causales de nulidad ERM	Convocatoria y fecha EMC
<p>Artículo 36.- Nulidad de elecciones</p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones, de oficio o a pedido de parte, puede declarar la nulidad de las elecciones realizadas en uno o más distritos electorales cuando se comprueben graves irregularidades, por infracción de la ley, que hubiesen modificado los resultados de la votación. Es causal de nulidad de las elecciones la inasistencia de más del 50% de los votantes al acto electoral o cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superen los 2/3 del número de votos emitidos. En estos casos proceden Elecciones Municipales Complementarias.</p> <p>Concordancia: Const.: Art. 184; LOE: Arts. 363, 364, 365; LOJNE: A</p>	<p>Artículo 4.- Convocatoria y fecha de las Elecciones Complementarias</p> <p>La convocatoria a Elecciones Municipales Complementarias se efectúa dentro de los noventa (90) días naturales siguientes a la instalación de los Concejos Municipales y se realizan el primer domingo del mes de julio del año en que se inicia el mandato legal de las autoridades municipales.</p>

Fuente: Ley n. ° 26864 (ONPE 2022, 374, 352)

12 Perú. Ley n.° 27734. Ley que modifica diversos artículos de la ley n ° 26864 de Elecciones Municipales. 28 de mayo de 2002. <https://bit.ly/4cDg5ol>

Desde el 2002 hasta la actualidad, la ONPE se ha encargado de organizar y ejecutar seis elecciones regionales y municipales y once elecciones complementarias. Esta última cifra es mayor, ya que es un proceso que se puede volver a convocar si existen nuevamente las causales. Por ejemplo, en las ERM 2022, el JNE declaró nulas las elecciones en doce distritos a nivel nacional.<sup>13</sup> Luego, mediante el Decreto Supremo n. ° 001-2023-PCM,<sup>14</sup> se convocó a elecciones municipales complementarias para el 2 de julio del 2023. En esta fecha se llevó a cabo el proceso electoral en once de esos distritos, pues Ninabamba (Cajamarca) quedó excluido dado que ninguna organización política presentó su lista de precandidaturas para las elecciones internas. Al concluir las EMC 2023, se declaró la nulidad de las elecciones en el distrito de Pion (Cajamarca) porque la participación electoral no superó el 50 %.<sup>15</sup> En esos dos distritos (Ninabamba y Pion) se realizaron las EMC 2024 el 26 de mayo de 2024.

En la Tabla 3 se presenta el número de elecciones municipales complementarias a nivel provincial y distrital desde 2003 hasta 2024. Como se puede observar, tras el periodo de conflicto armado interno se reduce el número de elecciones municipales complementarias a nivel distrital, y prácticamente desaparecen a nivel provincial. Esto se puede deber a la estabilidad política y paz social que se logró a inicios del siglo XXI. Sin embargo, estos procesos aún se realizan en al menos una circunscripción por cada proceso electoral.

Para comprender adecuadamente este fenómeno se requiere, en primer lugar, identificar las razones que llevaron a la anulación de dichas elecciones. En la Tabla 4 se evidencian las causales de nulidad de las elecciones regionales y municipales desde el 2003 hasta 2024.

Tabla 3  
Elecciones municipales complementarias  
2003-2020

Año de la ERM	Periodo	Año de la EMC	Cantidad a nivel provincial	Cantidad a nivel distrital
2002	2003 - 2006	2003	0	13
		2004	1*	0
2006	2007 - 2010	2007	0	22
2010	2011 - 2014	2011	0	34
		2011-2	0	1
		2012	0	1
2014	2015 - 2018	2015	2	29
2018	2019 - 2022	2019	0	12
		2020	0	1
2022	2023 - 2026	2023	0	12
		2024	0	2

13 Resolución n. ° 4204-2022-JNE. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 29 de diciembre de 2022. <https://bit.ly/3WeS7dn>

14 "Decreto Supremo que convoca a Elecciones Municipales Complementarias 2023". Decreto supremo n. ° 001-2023-PCM. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros, 3 de enero de 2023. <https://bit.ly/3WiVyQb>

15 Resolución n. ° 0134-2023-JNE. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 21 de agosto de 2023. <https://bit.ly/3VUSsk6>

Fuente: Elaboración propia con base en Infogob (2024)

\* Se convocaron a elecciones complementarias debido a que se declaró la vacancia del alcalde y cuatro regidores.

Decreto Supremo n. ° 040-2004-PCM. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 28 de mayo de 2024. <https://bit.ly/3XYuzeb>

Tabla 4

Causales de nulidad en elecciones regionales y municipales (2002 – 2022)

Causal de nulidad	ERM 2002	ERM 2006	ERM 2010	ERM 2014	ERM 2018	ERM 2022	Total
Votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superen los 2/3 del número de votos emitidos	1	14	30	27	11	5	88
Graves irregularidades por infracción de la ley, que hubiesen modificado los resultados de la votación.	9	4	3	3	1	2	22
Inasistencia de más del 50 % de votantes al acto electoral	3	3	1	1		5	13
No registra información	0	1	0	0			1
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>22</b>	<b>34</b>	<b>31</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>124</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Valenzuela et al. (2019); Resolución n. ° 3591-2018-JNE y El Peruano (2023)

En los seis procesos electorales analizados, se destaca que la causa de nulidad más común es el voto nulo o en blanco. En segundo lugar, se encuentran las irregularidades graves y, finalmente, la inasistencia.

Por otro lado, en el Gráfico 1 se presenta el número de circunscripciones electorales que han participado en elecciones municipales complementarias, así como el año en el que se realizó el proceso. Destacan los departamentos de Ancash y Cajamarca, ya que congregan el mayor número de circunscripciones participantes. En el caso de Ancash, el departamento ha participado en 8 elecciones complementarias con un total de 24 circunscripciones, y en Cajamarca, el número alcanza a 26 en 7 de este tipo de procesos electorales. En ambos casos, los procesos fueron a nivel distrital.

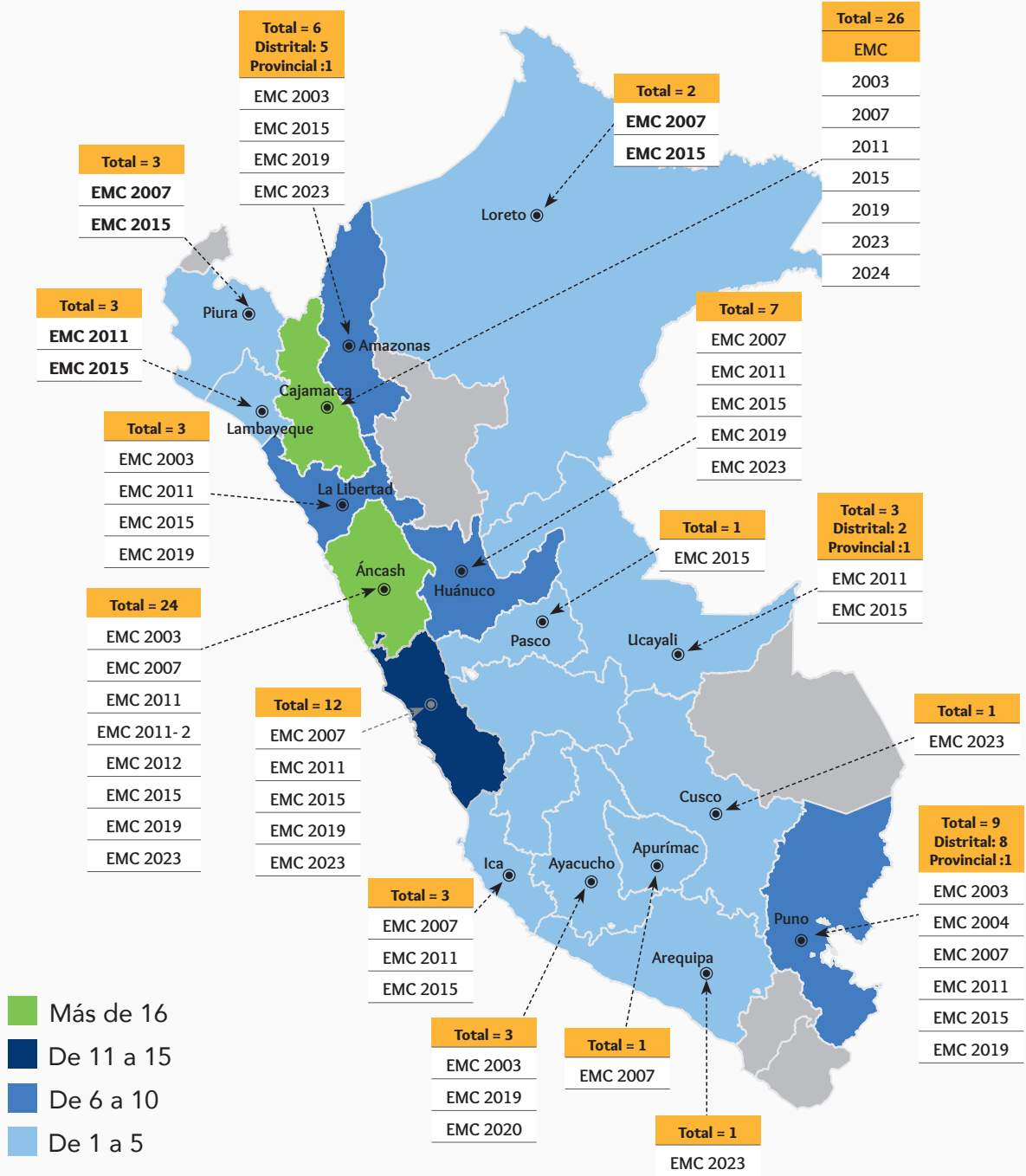


### ¿Sabías qué...?

La ONPE publica informes cuantitativos sobre los procesos electorales. Puedes ver todos nuestros Informativos electorales aquí: <https://bit.ly/4das7Wn>

Gráfico 1

Número de circunscripciones electorales que participaron en elecciones municipales complementarias por departamento y año (2003 – 2024)



Fuente: Elaboración propia con base en Infogob (2024)



## II. Elecciones municipales complementarias 2023 y 2024

### 2.1 La nulidad en las ERM 2022

El domingo 2 de octubre de 2022 se llevaron a cabo las elecciones regionales y municipales en todo el país, con el propósito de elegir las autoridades regionales y municipales para el período 2023-2026. El objetivo de este proceso electoral fue la elección de 25 gobernadores/as, 196 alcaldes/as provinciales y 1694 alcaldes/as distritales.<sup>16</sup>

Una vez concluida la jornada electoral y efectuada la contabilización de los votos, el JNE emitió la resolución n.º 4204-2022-JNE,<sup>17</sup> que puso fin a las ERM 2022. En esta disposición, se detalló la lista de las y los candidatos elegidos para ocupar los cargos de alcaldía en las elecciones municipales provinciales y distritales a nivel nacional, así como también se declaró nulo el proceso en 12 distritos. En la Tabla 5 se detallan los distritos afectados y las causales que llevaron a dicha nulidad.

Tabla 5  
Causales de nulidad en las ERM 2022

Departamento	Provincia	Distrito	Causal de nulidad
Ancash	Bolognesi	Canis	Ausentismo mayor al 50 %
	Corongo	Aco	Votos en blanco o nulos superan los 2/3 de los votos emitidos
Amazonas	Bongara	Recta	Votos en blanco o nulos superan los 2/3 de los votos emitidos
Cajamarca	Chota	Chimban	Ausentismo mayor al 50 %
		Pion	Ausentismo mayor al 50 %
	Santa Cruz	Ninabamba	Ausentismo mayor al 50 %
Cusco	La Convención	Manitea	Votos en blanco o nulos superan los 2/3 de los votos emitidos
Huancavelica	Churcampa	Chinchihuasi	Ausentismo mayor al 50 %
	Tayacaja	Salcabamba	Graves irregularidades
Huánuco	Yarowilca	Aparicio Pomares	Graves irregularidades
Lima	Canta	Huamantanga	Votos en blanco o nulos superan los 2/3 de los votos emitidos
Arequipa	Caylloma	Lari	Votos en blanco o nulos superan los 2/3 de los votos emitidos

Fuente: Elaboración propia con base en El Peruano (2023)

16 Ver: <https://bit.ly/463M0vK>

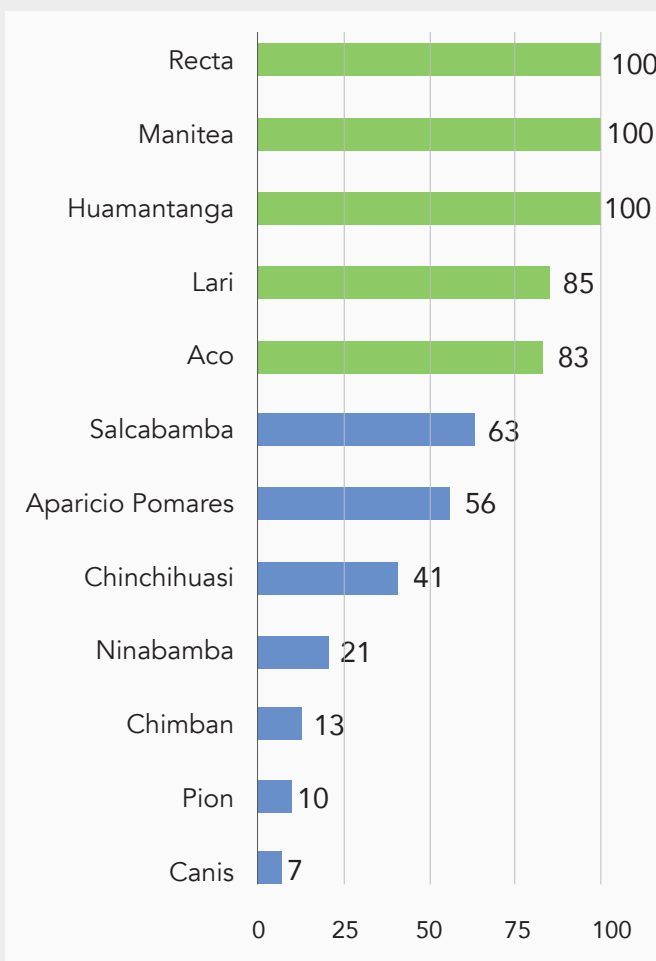
17 Resolución n.º 4204-2022-JNE. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 21 de agosto de 2023. <https://bit.ly/3VUSsk6>

Como se puede observar en la tabla, el ausentismo y los votos en blanco o nulo son las dos causales de nulidad más recurrentes en las ERM 2022. La primera causal relevante es que los votos nulos o blancos superen el 2/3 de los votos, ya sea sumados o de manera individual, es decir, el porcentaje de votos nulos o blancos no debe superar el 66.67 % de los votos emitidos. Como podemos ver en el Gráfico 2, esta causal se aplica para los distritos de Recta, Manitea, Huamantanga, Aco y Lari. Sin embargo, el porcentaje también es bastante alto en los distritos de Salcabamba (63 %), Aparicio Pomares (56 %) y Chinchihuasi (41 %).

En el caso del ausentismo electoral, para que se pueda aplicar esta causal es necesario que más del 50 % de los/as ciudadanos/as hábiles no asista a emitir su voto. Esta causal se aplicó en los distritos de Ninabamba, Chinchihuasi, Chimban, Pion y Canis. No obstante, y al igual que en la causal anterior, a pesar de no llegar al umbral, podemos apreciar que el ausentismo electoral es medianamente alto en Lari y Aco, con 29 % y 25 % respectivamente. En el Gráfico 3 se presenta el porcentaje de ausentismo por distrito.

Gráfico 2

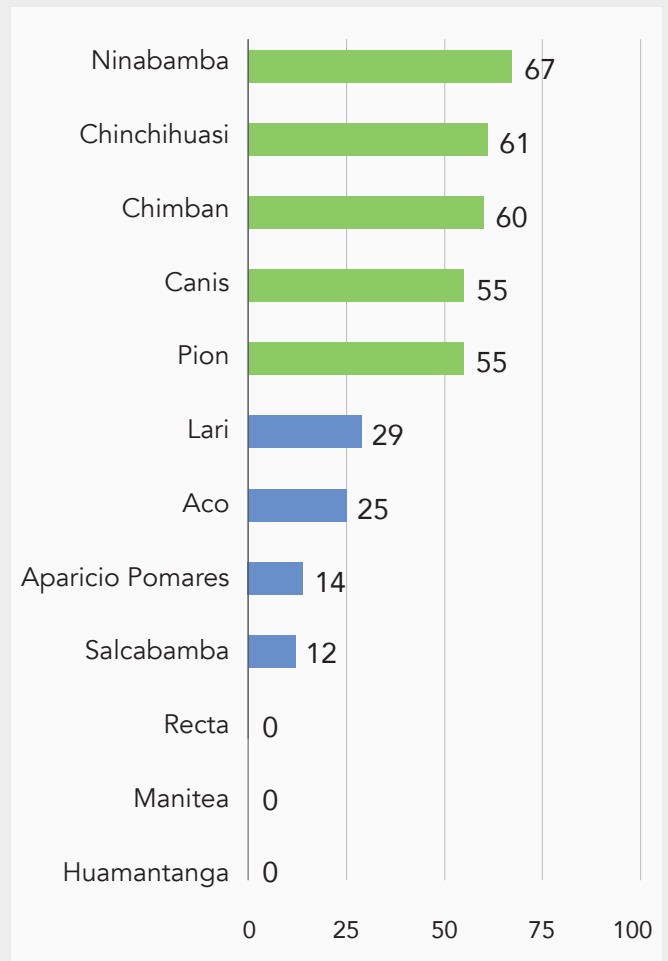
Votos nulo o en blanco en las ERM 2022



Fuente: Elaboración propia con base en Infogob (2024)

Gráfico 3

Ausentismo en las ERM 2022



Fuente: Elaboración propia con base en Infogob (2024)

La última razón de nulidad es la presencia de graves irregularidades o por infracción de la ley que hubiesen modificado los resultados de la votación. En estas elecciones, se aplicó esta causal en Salcabamba y Aparicio Pomares.

## 2.2 ¿Qué características tienen estos distritos?

Más allá de la identificación de las causales que condujeron a la nulidad, es importante examinar las características comunes en los distritos implicados para intentar comprender el comportamiento electoral de sus ciudadanos y ciudadanas. En esta sección se abordan, de manera descriptiva, algunas características socioeconómicas y políticas que podrían explicar el ausentismo y los votos inválidos, principales causales de nulidad.

En primer lugar, existe una fuerte asociación entre la nulidad de las elecciones y un alto nivel de intensidad de los conflictos electorales (HUAMÁN ARIAS 2023). En el caso de las ERM 2022, se observaron conflictos electorales en 5 de los 12 distritos donde se declaró la nulidad electoral (Recta, Manitea, Salcabamba, Aparicio Pomares y Huamantanga).<sup>18</sup>

Las causas de conflicto electoral registradas durante las ERM 2022 en Recta (Amazonas), Manitea (Cusco) y Salcabamba (Huancavelica) fueron dos: (i) percepción de irregularidades en el proceso electoral, y (ii) rechazo a los resultados electorales. Por otro lado, en el distrito de Aparicio Pomares (Huánuco) se registró únicamente la percepción de irregularidades en el proceso electoral. Por último, en el caso de Huamantanga (Lima) se alegó la percepción de trashumancia electoral<sup>19</sup> (JNE 2022). De los cinco casos de nulidad y conflictos electorales registrados durante las ERM 2022, únicamente el distrito de Aparicio Pomares presentó conflictos similares en los comicios anteriores. La causa atribuida en ese proceso electoral radicó en el cuestionamiento a las y los funcionarios o instituciones

18 Huamán Arias (2023) recopila información sobre conflictos electorales de diversas instituciones públicas, como el Jurado Nacional de Elecciones, y complementa estos datos con fuentes abiertas como la prensa escrita y digital a nivel nacional y local.

19 Electores/as que votan en una circunscripción en la que no residen, también conocida como voto golondrino (BUSTOS OCAMPOS ET AL. 2018)

públicas (JNE 2022). Por otro lado, en todos estos casos la intensidad del conflicto fue evaluada como muy alta o alta.<sup>20</sup> La siguiente tabla presenta una clasificación de los distritos según el nivel de intensidad del conflicto.

Tabla 6  
Intensidad del conflicto electoral

Departamento	Provincia	Distrito	Grado del conflicto
Amazonas	Bongara	Recta	Muy alto
Cusco	La Convención	Manitea	Muy alto
Huancavelica	Tayacaja	Salcabamba	Alto
Huánuco	Yarowilca	Aparicio Pomares	Alto
Lima	Canta	Huamantanga	Alto

Fuente: Elaboración propia con base en Huamán Arias (2023)

Al contrastar con los demás distritos afectados por conflictos electorales, Huamán Arias (2023) señala lo siguiente: (i) de los ocho distritos que experimentaron un nivel “muy alto” de conflictividad electoral, en dos también se anularon las elecciones; y (ii) de los doce distritos con una conflictividad electoral “alta”, en tres también se declararon nulos los resultados de las elecciones.

Por su lado, la Defensoría del Pueblo, a través del informe defensorial n. ° 189, informó sobre actos de violencia durante las elecciones en cuatro de los doce distritos donde se anularon los comicios: Recta, Manitea, Salcabamba y Aparicio Pomares. En Recta, tras el recuento de votos, las y los habitantes se concentraron en los exteriores para manifestar su rechazo al resultado mediante la destrucción de material electoral y agresiones al personal electoral (DEFENSORÍA DEL PUEBLO 2022, 85). En Manitea, la

20 La clasificación fue calculada por Huamán Arias (2023). La variable fue construida mediante la asignación de valores discretos a cada una de las manifestaciones o repertorios de violencia, y a su duración en el tiempo.

Defensoría del Pueblo registró la quema de ánforas y cédulas con la exigencia de nuevas elecciones, sin la presencia policial en el lugar; mientras que en Salcabamba, un grupo ingresó violentamente a un local de votación, resultando en agresiones al personal y daños a la institución educativa (2022, 86). Mientras tanto, en Aparicio Pomares, otro grupo de pobladores atacó un local de votación, causando daños materiales y agrediendo al personal, además de afectar la infraestructura del lugar (DEFENSORÍA DEL PUEBLO 2022, 87).

En segundo lugar, es común encontrar relaciones entre las características socioeconómicas de los individuos y el voto inválido y ausentismo (CAMPBELL ET AL. 1980; BEDOYA MARULANDA Y NIETO PALACIO 2020; LUNDELL Y HÖGSTRÖM 2021; QUINTANILLA PONCE 2020). La primera característica por analizar es la urbanización, variable influyente en el porcentaje de votos nulos y blancos (POWER Y GARAND 2007; CISNEROS YESCAS Y FREGEIRO PELÁEZ 2013; LUNDELL Y HÖGSTRÖM 2021; PACHÓN ET AL. 2017) y el ausentismo electoral (ONPE 2005). La urbanización se asocia con una disminución del voto inválido debido a la modernización que integra a la población en prácticas contemporáneas, ya que en las áreas urbanas existe una mayor exposición a información política a través de los medios de comunicación (KOUBA Y LYSEK 2019; POWER Y GARAND 2007). En ese sentido, se espera que en los distritos rurales el voto inválido y el ausentismo sea mayor.

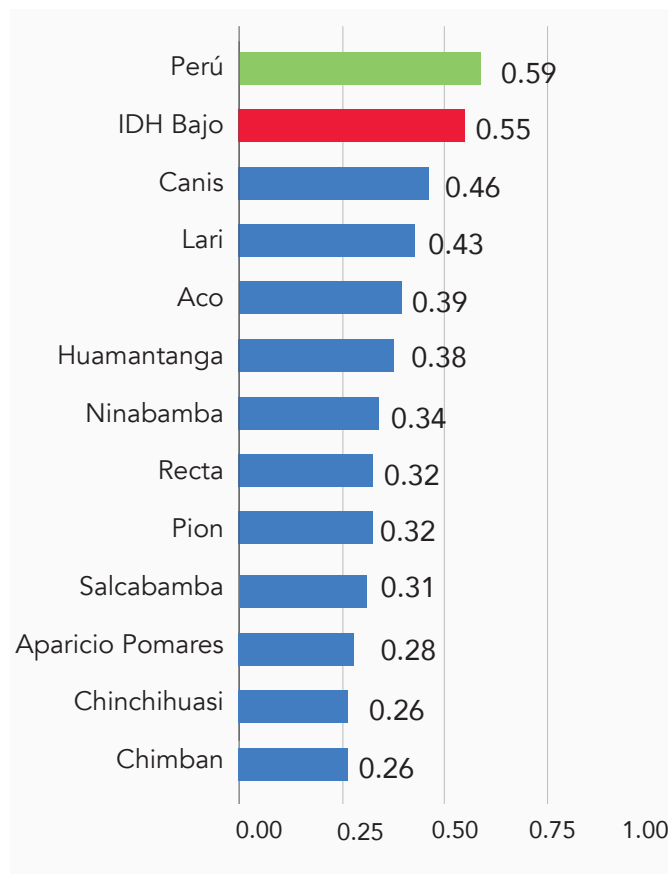
En el caso de los distritos analizados, según el Decreto supremo n. ° 090-2011-PCM, once de ellos son considerados rurales.<sup>21</sup> Sobre Manitea no se dispone de información debido a que este distrito fue creado en el año 2021,<sup>22</sup> posterior a la publicación del DS n. ° 090. Debido a la reciente creación del distrito, la información disponible es limitada, por consiguiente, a partir de este momento, sólo se presentará información para los 11 distritos restantes.

La segunda característica que se puede observar es el desarrollo humano. Para esta investigación nos basaremos en el índice de desarrollo humano (IDH)

del 2019 publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este indicador, que varía de 0 a 1, está compuesto por tres dimensiones: esperanza de vida, educación e ingreso per cápita. Mediante este instrumento se puede evaluar la calidad de vida de la ciudadanía, y también analizar las brechas territoriales. En el Gráfico 4 se pueden observar los puntajes obtenidos en los distritos analizados, el puntaje de Perú y el promedio considerado como IDH bajo.

Gráfico 4

IDH a nivel distrital



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2019)

Según el IDH 2019, la media de los distritos donde se declararon nulas las elecciones fue 0.34 (PNUD 2019). Es decir, los distritos estudiados muestran un nivel de IDH que se considera bajo y que, además, es inferior al promedio nacional en el Perú (0.59). Sumado a esto, Chimban, Chinchihuasi, Aparicio Pomares y Salcabamba se encuentran en

21 "Aprueban Listado de Municipalidades Rurales del Perú". Decreto supremo n. ° 090-2011-PCM. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros, 3 de diciembre de 2011.

22 Perú. Ley n. ° 31163. Ley de creación del distrito de Manitea en la provincia de La Convención del departamento de Cusco. 7 de abril de 2021. <https://bit.ly/4cGbn9C>

los puestos 1634, 1612, 1537 y 1386 del listado, respectivamente. Es decir, se encuentran entre los 500 distritos con menor puntaje en el índice a nivel nacional.

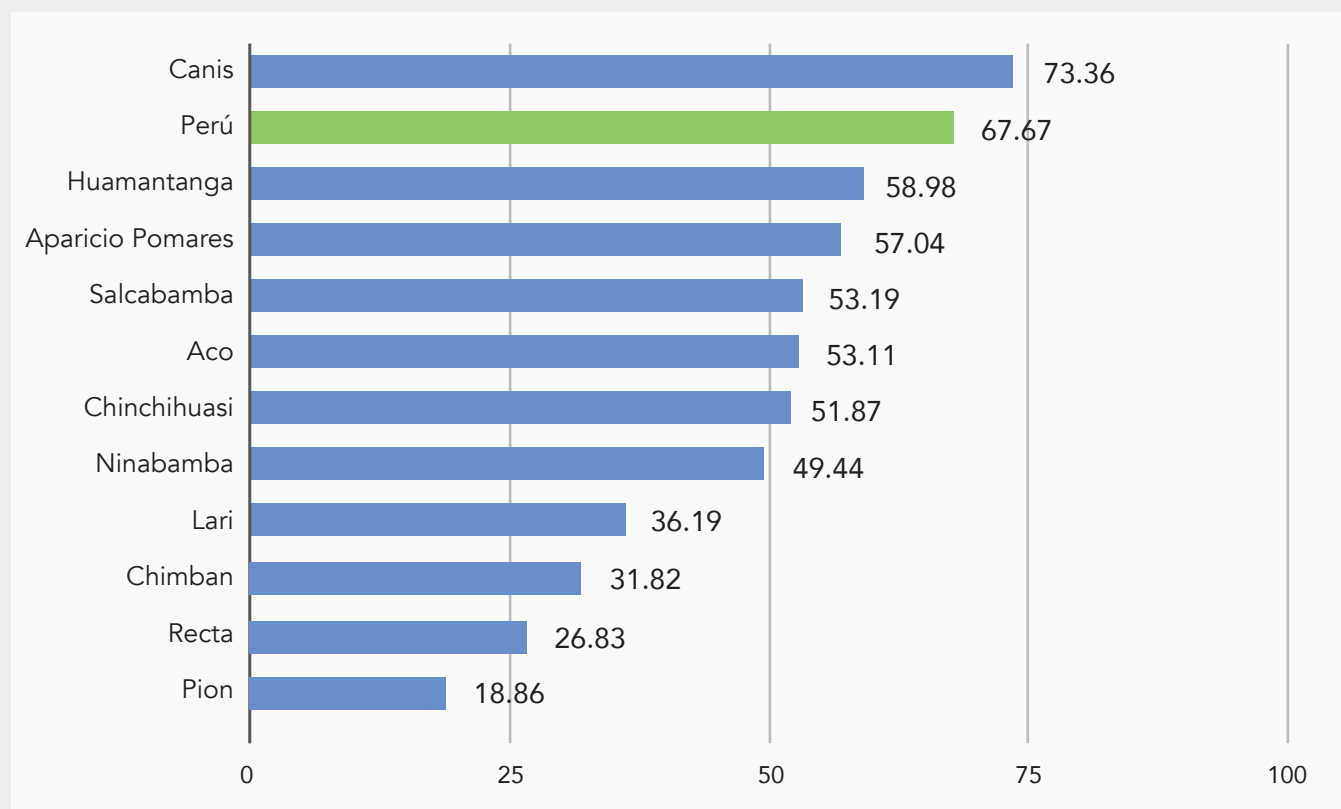
La educación es otra característica importante. La mayoría de los estudios comparativos reportan una relación negativa entre el nivel educativo y el voto inválido (POWER Y GARAND 2007; KOUBA Y LYSEK 2019). Es decir, a mayor nivel educativo menor será el voto inválido. Un análisis del padrón electoral de las EMC 2023 revela que los grados de instrucción predominantes entre las y los electores fueron secundaria completa (25.34 %), secundaria incompleta (21.87 %), primaria completa (20.20 %), iletrados (14.94 %) y primaria incompleta (14.91 %) (JNE 2023). Es evidente que el mayor grado educativo alcanzado es la educación secundaria completa, mientras que menos del 3 % ostenta un nivel

académico superior o técnico, ya sea completo o incompleto. En ese contexto, es crucial enfocarse en el porcentaje de individuos adultos que han completado al menos la educación secundaria.

En el Gráfico 5 se presenta el porcentaje de adultos/as con educación secundaria completa para los once distritos. En promedio, el 48 % de los once distritos analizados ha alcanzado este nivel académico. Destaca positivamente el caso de Canis, en donde el 73 % de la población tiene educación básica regular completa,<sup>23</sup> superando el promedio de Perú. En el otro extremo, en Pion (19 %), Recta (27 %), Chimban (32 %), Lari (36 %) y Ninabamba (49 %) menos de la mitad de las y los ciudadanos tiene ese grado educativo. El caso de Pion es el más crítico, dado que menos del 20 % de su población adulta terminó la secundaria (PNUD 2019).

Gráfico 5

Porcentaje de adultos con educación secundaria completa



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2019)

<sup>23</sup> La educación básica regular comprende los niveles inicial, primaria y secundaria.



Otra variable que puede influir en el comportamiento electoral es el nivel económico. En ese sentido,

la teoría de los recursos planteada por Verba y Nie (1972) propone que el nivel económico es determinante para explicar la asistencia a las urnas, pues los ciudadanos con mayores ingresos disponen de más tiempo y de mayores herramientas educativas para informarse sobre la política, lo que los hace menos propensos a abstenerse (BEDOYA MARULANDA Y NIETO PALACIO 2020, 12).

Esta explicación también se aplica para el voto en blanco o nulo, Power y Garand (2007) señalan que

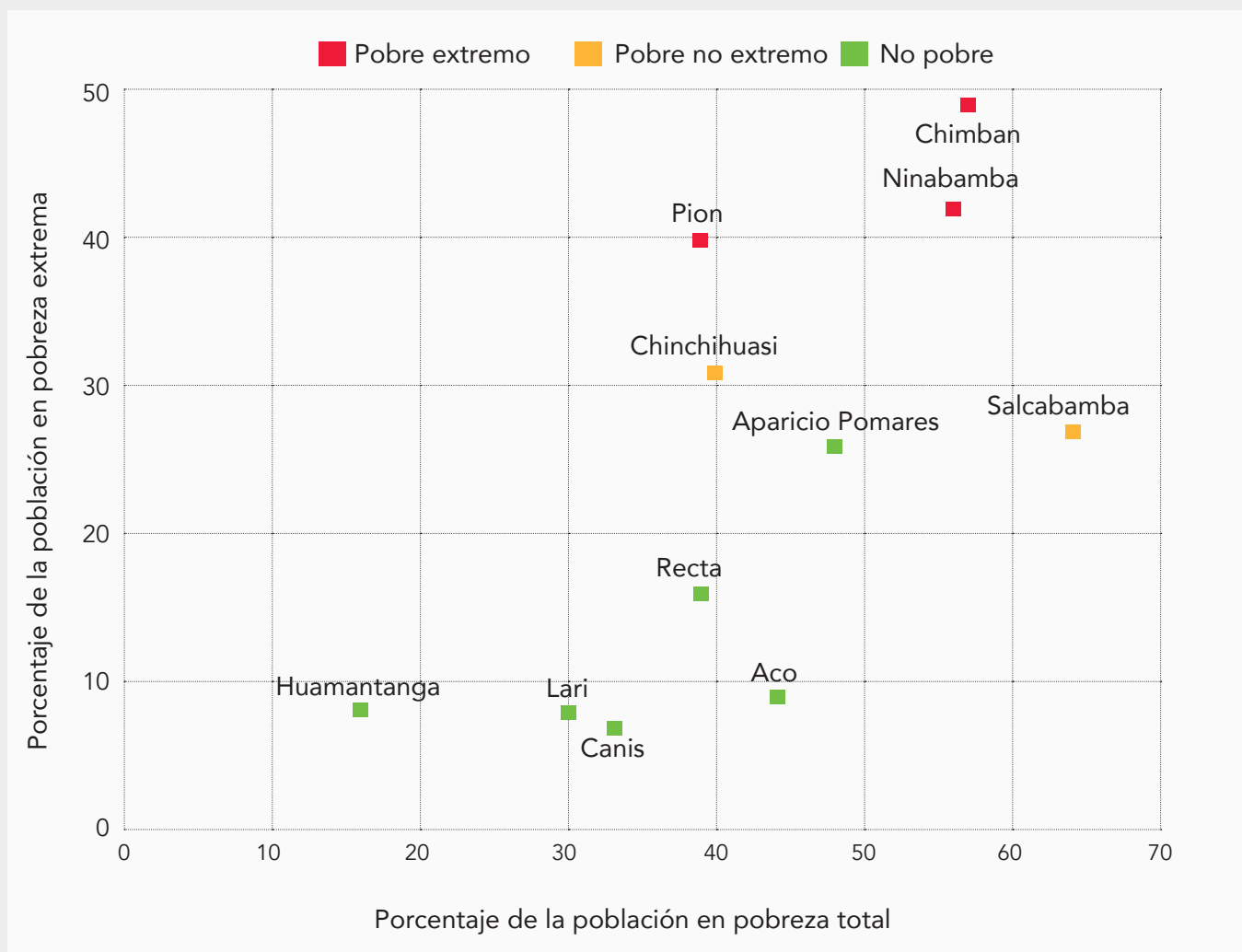
el nivel de desigualdad de ingresos tiene un efecto negativo en el voto inválido.

Una forma de evaluar este indicador es a través del nivel de pobreza monetaria. En este análisis se utilizan los datos de pobreza y pobreza extrema recopilados por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) y la clasificación de pobreza realizada por el JNE para establecer las multas electorales.<sup>24</sup> En el Gráfico 6 se presenta el porcentaje de pobreza y pobreza extrema para los distritos analizados y la clasificación correspondiente.

<sup>24</sup> Resolución n. ° 3222-2018-JNE. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 4 de octubre de 2018. <https://bit.ly/3xVoDli>

Gráfico 6

Porcentaje de pobreza y pobreza extrema por distrito

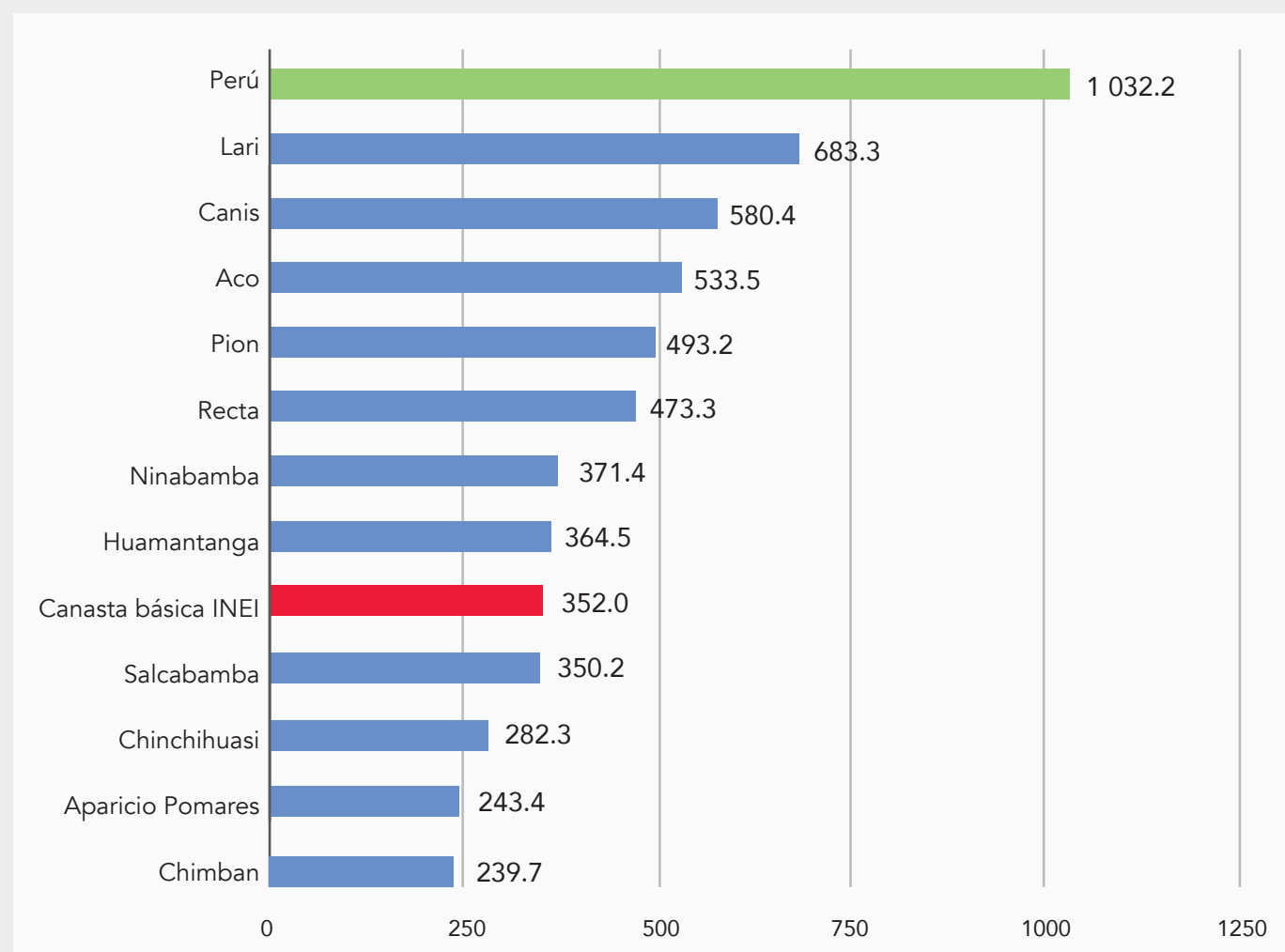


Fuente: Elaboración propia con base Ceplan (2021) y la Resolución n. ° 3222-2018-JNE

Seis de los doce<sup>25</sup> distritos analizados muestran índices de pobreza, de los cuales la mitad está categorizada como pobreza extrema y la otra mitad como pobreza no extrema. Por otro lado, resalta que, de los cinco distritos donde la causal de nulidad fue atribuida al ausentismo, cuatro están ubicados dentro de distritos considerados como pobres (Chimban, Ninabamba, Pion y Chinchihuasi). Este hallazgo corrobora los planteamientos teóricos presentados por Verba y Nie, en los cuáles se establece que el nivel socioeconómico influye en la tasa de participación.

Otra forma de evaluar este indicador es a través de los ingresos mensuales per cápita. Aunque el promedio nacional de ingresos en 2019 fue de 1032.20 soles (PNUD 2019), ninguno de los distritos evaluados se aproxima a esta cifra. Comparativamente, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) el valor de la canasta básica familiar por persona para el mismo año se situaba en 352 soles (INEI 2020). Como se observa en el Gráfico 7, en cuatro de los once distritos este ingreso es inferior al valor de la canasta básica, lo que indica que las familias en estos distritos no contaban con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades más elementales.

Gráfico 7  
Ingreso familiar per cápita



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2019)

25 No se encuentra información del porcentaje de pobreza y pobreza extrema para Manitea. Sin embargo, según la Resolución n. ° 0037-2023-JNE está clasificado como "Pobre no extremo".

En tercer lugar, se encuentran los factores políticos. Como se ha expuesto anteriormente, una perspectiva de la literatura se centra en explicar los votos inválidos y el ausentismo desde los factores socioeconómicos. Sin embargo, otros/as autores/as se centran en explicar estos fenómenos desde una perspectiva política o institucional. En esta sección se abordan los factores relacionados tanto con las características del sistema político como con la percepción de la ciudadanía.

El primer indicador por considerar es la fragmentación electoral. Este fenómeno es importante “ya que nos informa acerca de la medida en la que el poder político se halla disperso o concertado” (OCAÑA LARA Y OÑATE RUBALCABA 1999, 234). Para medir la fragmentación se han propuesto distintos índices; sin embargo, esta investigación se centra en el índice del número efectivo de partidos (NEP). Este índice mide “el número efectivo de organizaciones políticas con importancia en la elección analizada, con respecto de una circunscripción específica” (JNE 2018, 11). La fórmula matemática empleada es la siguiente (2018, 11):

$$NEP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n P_i^2}$$

En base al resultado del índice, se puede clasificar el sistema de partidos en cuatro categorías: (i) partido predominante ( $NEP > 1.7$ ), (ii) bipartidista ( $1.8 > NEP > 2.4$ ), (iii) multipartidismo moderado ( $2.5 > NEP > 3.9$ ) y multipartidismo polarizado ( $NEP > 4.0$ ) (CHASQUETTI 2001). Según este sistema de clasificación, Campos y Zegarra Diaz (2021) señalan que, desde el retorno a la democracia en Perú, el número de partidos a nivel nacional ha oscilado entre un multipartidismo polarizado y uno moderado.

Existe un debate sobre la relación entre el voto inválido, y la fragmentación y la participación electoral. Por un lado, Kouba y Lysek (2019) señalan que diversos estudios encontraron una tendencia nega-

tiva entre el grado de fragmentación y la participación electoral. En sistemas de partidos altamente fragmentados, las ciudadanas y los ciudadanos pueden sentirse menos motivados para votar válidamente debido a la percepción de que sus opciones tienen menos posibilidades de éxito (KOUBA Y LYSEK 2019).

Por otro lado, Jackman (1987) argumenta que la competencia electoral intensa, reflejada en un mayor número de partidos contendientes, podría reducir la incidencia de votos nulos (citado en LUNDELL Y HÖGSTRÖM 2021). Según este enfoque, cuando las y los votantes perciben una elección competitiva con múltiples opciones viables tienen un mayor incentivo para participar y emitir un voto válido (LUNDELL Y HÖGSTRÖM 2021). Por lo tanto, en situaciones en las que las opciones son limitadas o inexistentes, se anticipa una menor participación y un aumento en la cantidad de votos inválidos. Este escenario es el que se puede observar en este proceso electoral.

En la Tabla 7 se muestra el número efectivo de partidos políticos (NEP) que postularon en las ERM 2022 para los 12 distritos analizados y el promedio del NEP de la provincia a la que pertenecen.<sup>26</sup> También se incluye una columna con el número absoluto de partidos que postularon a las circunscripciones estudiadas. En los distritos de Aco, Lari, Chimban, Pion, Ninabamba y Chinchihuasi se registró la presencia significativa de una única organización política en las elecciones locales. En estos casos, resulta notable que el NEP coincide con el número absoluto de partidos que presentaron candidaturas. En contraste, en el ámbito provincial, el promedio del NEP varía entre dos y tres partidos relevantes por cada circunscripción electoral para los seis distritos mencionados.

Los distritos de Recta, Manitea y Huamantanga resaltan ya que a pesar de postular 2, 4 y 6 partidos respectivamente en las ERM 2022, ninguno cuenta con presencia significativa. Esto condice con la causal de nulidad: los votos en nulo o blanco superan los dos tercios de los votos emitidos. Por último, en Aparicio Pomares, Salcabamba y Canis, se presentaron entre tres y cuatro partidos con presencia política significativa, cifra similar al promedio del NEP a nivel provincial.

26 Promedio del número efectivo de partidos políticos (NEP) de los distritos que contiene cada provincia

Tabla 7  
Número efectivo de partidos políticos y movimientos regionales a nivel distritos y promedio a nivel departamento

Provincia	Promedio NEP	Distrito	Número efectivo de partidos (NEP)	Número de partidos
Yarowilca	4.46	Aparicio Pomares	4.2	7
Canta	3.67	Huamantanga	0	4
La Convención	3.47	Manitea	0	6
Caylloma	3.32	Lari	1	1
Bongara	3.18	Recta	0	2
Tayacaja	3.03	Salcabamba	2.94	4
Churcampa	2.75	Chinchihuasi	1	1
Chota	2.41	Chimban	0.99	1
Chota	2.41	Pion	1	1
Bolognesi	2.17	Canis	2.74	3
Santa Cruz	2.02	Ninabamba	1	1
Corongo	1.9	Aco	1	1

Fuente: Elaboración propia con base en Infogob (2024)

Existen otras variables políticas que pueden determinar el voto válido o nulo y el ausentismo electoral, tales como la desconfianza e insatisfacción con las instituciones, la democracia y la clase política, etc. Siguiendo esa línea, tomaremos dos estudios realizados en el periodo alrededor de las ERM 2022. El primero es un informe de opinión llevado a cabo por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) en octubre del 2022 con base en una encuesta telefónica a nivel nacional. Allí, el 63 % de personas encuestadas señaló que tenía poco o nada de interés en la política (IEP 2022). El segundo es un estudio del INEI según el cual las instituciones públicas a nivel subnacional tienen un alto nivel de desconfianza ciudadana: 87.6 % para gobiernos regionales, 81.8 % para municipalidades distritales y 80.6 % entre municipalidades provinciales (INEI 2023).

### III. Participación en las EMC 2023

Como se ha señalado previamente, finalizado el proceso electoral de las ERM 2022 se convocó a elecciones municipales complementarias, en los 12 distritos donde se declaró nulidad, para el 2 de julio del 2023.<sup>27</sup> En esta fecha se logró llevar a cabo el proceso electoral en 11 de esos distritos. En el caso de Ninabamba (Cajamarca) no se realizaron las elecciones debido a que ninguna organización política presentó su lista de precandidatos para las elecciones internas.

<sup>27</sup> Decreto Supremo n.° 001-2023-PCM. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros, 3 de enero de 2023. <https://bit.ly/3WiVyQb>

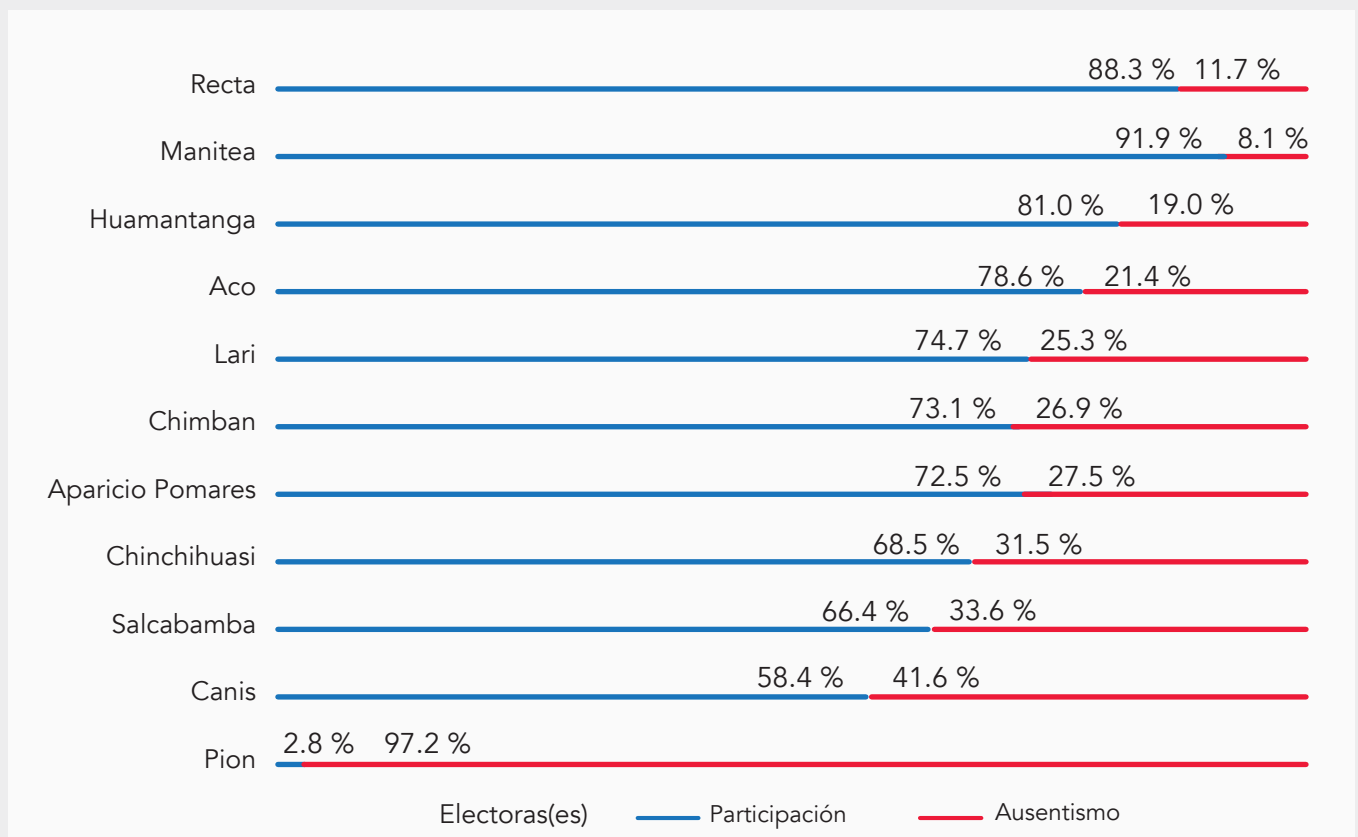
El padrón electoral para las EMC 2023 incluyó 19 107 electores hábiles para votar. El distrito de Aparicio Pomares fue el que contó con la mayor cantidad de electores, mientras que Recta registró el menor número de votantes habilitados. Al analizar la composición del electorado, se constata una división equitativa, con un 50.2 % de hombres y un 49.8 % de mujeres (ONPE 2023). En cuanto a la distribución por grupos etarios, resalta el rango de edad de 20 a 29 años, ya que representó a una mayor proporción del electorado habilitado (25.27 % del total del padrón electoral) y, en segundo lugar, se encuentra el rango de 60 a más, con un 21.04 % (ONPE 2023).

Por otro lado, en estas elecciones la tasa de participación alcanzó el 69.19 %, evidenciando un aumento del 0.37 % con respecto a la participación

registrada en las EMC de 2019, que fue del 68.82 % (ONPE 2023). En el Gráfico 8 se presenta la participación por distrito en las EMC 2023.

Ninabamba, Canis, Pion, Chimban y Chinchihuasi fueron los cinco distritos en los cuales se declaró nulidad por tener un ausentismo mayor al 50 % de los electores hábiles en las ERM 2022. En Chimban y Chinchihuasi, el ausentismo se redujo significativamente, aproximadamente a la mitad del obtenido en las ERM 2022. En Canis se logró superar por 9 puntos porcentuales el umbral. Por otro lado, en Pion el porcentaje de ausentismo experimentó un aumento considerable de aproximadamente 40 puntos porcentuales. En este distrito, como se volvió a superar el 50 % de electores/as ausentes, se declaró nula la elección complementaria.<sup>28</sup>

Gráfico 8  
Participación electoral en las EMC 2023 por distrito

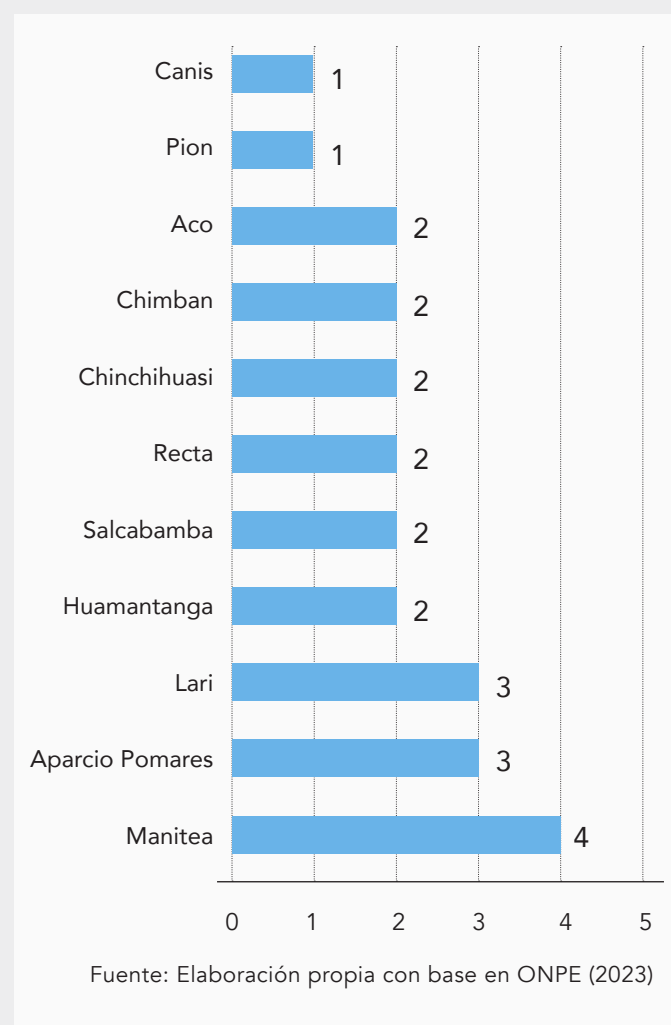


Fuente: ONPE (2023)



Por último, es importante revisar el perfil de las candidaturas. En estas elecciones se postularon en total 18 hombres y 4 mujeres para ocupar la alcaldía. La mayoría de los hombres postuló mediante un partido político, mientras que las mujeres lo hicieron principalmente a través de un movimiento regional (ONPE 2023). También hubo un cambio en la competencia partidaria: en las ERM 2022, solo postuló un partido político o movimiento regional en seis distritos. Sin embargo, en las EMC 2023 esto solo sucedió en Canis y Pion, pues en los demás distritos postularon entre dos y cuatro listas a nivel municipal. El detalle de postulaciones por distrito se puede observar en el Gráfico 9.

Gráfico 9  
Número de partidos políticos o movimientos regionales por distrito



## IV. Participación en las EMC 2024

Dado que Ninabamba no participó en las EMC 2023 y la declaración de nulidad en Pion en ese proceso, el JNE convocó nuevamente a elecciones municipales complementarias.<sup>29</sup> Las EMC 2024 se realizaron el 26 de mayo del 2024 y tuvieron la misma finalidad: elegir alcaldes y regidores de los concejos municipales.

En este caso, el padrón electoral habilitado estuvo conformado por 3490 electores/as, siendo Ninabamba el distrito con mayor cantidad (2347). Al observar el desagregado, se puede evidenciar que la distribución por sexo fue homogénea en Ninabamba, donde el 50.8 % fueron hombres y el 49.2 % mujeres (JNE 2024a). En el caso de Pion, la población masculina (54.4 %) fue ligeramente más alta que la femenina (45.6 %) (JNE 2024a). Además, el grupo etario de menores de 30 años constituyó el segmento más numeroso, representando el 26.9 % del padrón electoral (JNE 2024a). En cuanto al nivel educativo, secundaria completa fue el grado de instrucción más común entre el electorado, abarcando el 32.9 %, seguido de la primaria completa con un 22.18 % (JNE 2024a).

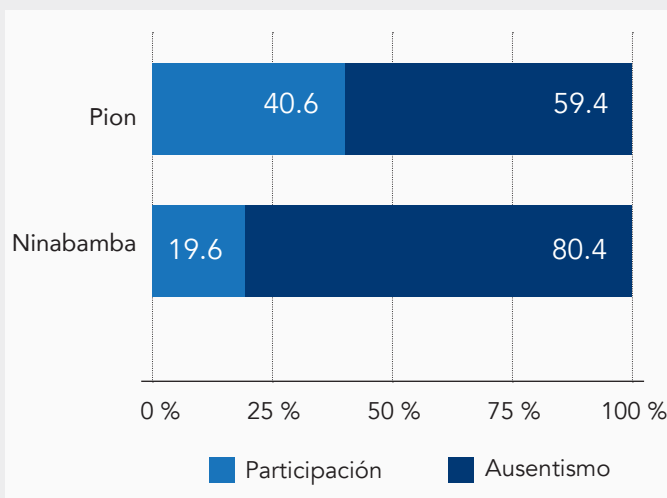
Con respecto a las organizaciones políticas, en ambos distritos se dio una lista única de partido político. Para el caso de Ninabamba, la única lista participante en las EMC 2024 fue la del Partido Nacional Perú Libre. Esta lista estuvo compuesta por cuatro regidores/as: dos mujeres y dos hombres (JNE 2024b). Inicialmente se había presentado un candidato a la alcaldía y un quinto candidato a regidor; sin embargo, ambos renunciaron. Por otro lado, en Pion postuló el partido Alianza Para el Progreso con una lista compuesta por un candidato a la alcaldía, tres candidatos a regidor y dos candidatas a regidoras (JNE 2024c).

Por último, en el Gráfico 10 se presenta la participación por distrito en las EMC 2024. Según datos de la ONPE (2024), en Pion participaron 464 electores,

29 "Decreto Supremo que convoca a Elecciones Municipales Complementarias 2024 en el distrito de Pion en la provincia de Chota y en el distrito de Ninabamba de la provincia de Santa Cruz, del departamento de Cajamarca". Decreto supremo n.º 0097-2023-PCM. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros, 16 de agosto de 2023. <https://bit.ly/3zHdUBH>

equivalente al 40.595 % del total de las y los ciudadanos habilitados al voto. En Ninabamba, la participación fue de 460 electores, lo que representa únicamente el 19.599 % del padrón total. Como se puede observar, en ambos distritos el ausentismo fue mayor al 50 %, por lo que el JNE declaró la nulidad de las EMC 2024 en las dos circunscripciones.

Gráfico 10  
Participación electoral en las EMC 2024  
por distrito



Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2024)



### Dato electoral

Si deseas conocer más información sobre las EMC 2023, te invitamos a leer el Informativo Electoral n. ° 11: <https://bit.ly/4fEfaG8>

## V. Conclusiones

Este Cuaderno Electoral presentó un recuento histórico y normativo de las elecciones municipales complementarias en Perú. Además, se centró en identificar características comunes en los distritos donde se llevaron a cabo estas elecciones, enfocándose en las circunscripciones donde se declaró nulidad en las ERM 2022. Es importante destacar que este análisis realizado es de naturaleza descriptiva, lo que

implica que es posible establecer relaciones causales. No obstante, este enfoque nos permite obtener información valiosa sobre el contexto. Además, la selección de factores a investigar se fundamentó en una revisión exhaustiva de la literatura académica y en la disponibilidad de datos cuantitativos.

Finalmente, se realizó un análisis de las últimas dos elecciones municipales complementarias, centrándose en la participación electoral, las características del padrón electoral, así como de las candidaturas y los partidos políticos involucrados. A continuación, se presentan los principales hallazgos de cada segmento:

### Recuento histórico de las elecciones municipales complementarias

- Desde 2002 hasta la actualidad, la ONPE ha organizado y ejecutado un total de seis elecciones regionales municipales y once elecciones municipales complementarias. El número mayor de estas últimas se debe a la anulación y posterior convocatoria de nuevas elecciones en diversos procesos electorales, como ocurrió en las ERM 2002 (con la convocatoria de EMC 2003 y EMC 2004), ERM 2010 (que resultó en las EMC 2011, EMC 2011-2 y EMC 2012), ERM 2018 (que culminó EMC 2019 y EMC 2020), y ERM 2022 (EMC 2022 y EMC 2023).
- Entre 2002 y 2022 se declaró la nulidad en un total de 122 distritos y 2 provincias en las elecciones regionales y municipales. Las causales más recurrentes fueron: el 71 % por votos nulos o en blanco que superaron los dos tercios del total de votos emitidos, el 18 % por graves irregularidades durante el proceso electoral y el 10 % por la inasistencia de más del 50 % de las y los electores.
- Destacan los departamentos de Áncash y Cajamarca, que concentran un elevado número de circunscripciones participantes en las elecciones municipales complementarias. Así, Áncash ha participado en ocho de estos procesos, distribuidos en un total de 24 circunscripciones, mientras que 26 circunscripciones de Cajamarca han participado en siete elecciones municipales complementarias. Todos estos procesos se llevaron a cabo a nivel distrital.

## ERM 2022 y las elecciones municipales complementarias

- Se observa una asociación entre la nulidad de votos y la conflictividad electoral (HUAMÁN ARIAS 2023). Durante las ERM 2022, se reportaron conflictos en cinco de los doce distritos donde se anularon los comicios (Recta, Manitea, Salcabamba, Aparicio Pomares y Huamantanga). Estos conflictos se caracterizaron por una intensidad considerada alta o muy alta cuyas causas principales fueron: (i) percepciones de irregularidades en el proceso electoral, (ii) rechazo a los resultados electorales, y (iii) la percepción de trashumancia electoral (JNE 2022).
- Sobre las características socioeconómicas se abordaron cuatro: (i) ruralidad, (ii) índice de desarrollo humano (IDH), (iii) educación, e (iv) ingresos y pobreza. Dentro de los principales hallazgos se identifica que la mayoría de los distritos son rurales y presentan un IDH inferior a 0.55, clasificado como bajo. En relación con la educación, el análisis del padrón electoral de las EMC 2023 muestra que una parte importante de las y los ciudadanos tiene secundaria completa (25.34 %) o secundaria incompleta (21.87 %). A nivel distrital, salvo en Ninabamba, Lari, Chimban, Recta y Pion, más del 50 % de las personas adultas han completado la secundaria (IDH 2019). Por lo tanto, resulta interesante que este sea el nivel educativo más alto alcanzado por la mayoría de las y los adultos en estos distritos.
- Por otro lado, seis de los doce distritos analizados muestran índice de pobreza, de los cuales la mitad están categorizados como pobreza extrema (CEPLAN 2021; JNE 2018). También resalta que cuatro de estos distritos forman parte de los casos cuya causal de nulidad fue el ausentismo. Otra forma de evaluarlo es a través de los ingresos mensuales per cápita. Para el 2019, el promedio de ingresos era 1032.20 soles, cifra que ningún distrito evaluado alcanzó. Más aún, cuatro de estos distritos (Salcabamba, Chinchihuasi, Aparicio Pomares y Chimban) tenían ingresos menores al valor de la canasta básica del mismo año (352 soles).
- El principal factor político o institucional abordado es la fragmentación de los partidos políticos. Para analizar este fenómeno se utilizó el índice del número efectivo de partidos políticos, que mide la cantidad de organizaciones políticas con importancia en la elección analizada. Este indicador nos muestra que en las ERM 2022 el 25 % de distritos no tuvo ningún partido efectivo, el 50 % tuvo solo uno y el 25 % restante entre tres y cuatro. Destacan en particular las postulaciones de partidos en los distritos de Recta (2), Manitea (4) y Huamantanga (6), pues ninguna organización tuvo presencia significativa.
- Según la literatura, otras variables políticas que se pueden abordar son la desconfianza e insatisfacción con las instituciones, la clase política, la democracia, entre otras. En el contexto peruano, estas percepciones son generalizadas. Por ejemplo, según el IEP (2022), el 63 % de la población manifestó desinterés por la política, mientras que la desconfianza hacia las instituciones de elección popular supera el 80 % según el INEI (2023). Debido a esta alta prevalencia, estas variables se consideran establecidas y no se profundiza más en ellas en este estudio.
- En las EMC 2023, el padrón electoral presenta una división equitativa por sexo, con una mayor proporción de electores en los rangos de edad de 20 a 29 años y de 60 años en adelante. En cuanto a las candidaturas para la alcaldía, se observa que 18 hombres y 4 mujeres se postularon. Los hombres se postularon principalmente a través de partidos políticos establecidos, mientras que las mujeres optaron mayoritariamente por movimientos regionales como plataforma para sus candidaturas. Por último, con respecto a la participación, la tasa fue del 69.19 %, lo que significa un aumento con respecto a las ERM 2022.
- En las EMC 2024, el padrón electoral mostró equidad de género en Ninabamba, mientras que en Pion la población masculina fue ligeramente mayor. Respecto al grupo etario, la mayoría del electorado era menor de 30 años. En cuanto al nivel educativo, predominaron los grados de primaria y secundaria completas entre las y los

votantes. Respecto a las candidaturas, en ambos distritos se presentó únicamente un partido político, con una lista que incluía dos mujeres entre los cinco cupos disponibles para regidurías. En cuanto a la alcaldía, hubo un único candidato en Pion, mientras que en Ninabamba el candidato renunció antes de las elecciones. Por último, la tasa de participación fue bastante baja (26.48 %).

## VII. Bibliografía

Bedoya Marulanda, John Fredy, y Felipe Nieto Palacio. 2020. "Una explicación del abstencionismo electoral en la primera vuelta de las Elecciones Presidenciales de 2014 en Colombia". *Reflexión Política* 22 (44): 9-24. <https://doi.org/mwxf>

Béjar, Héctor. 1993. "Perú. El neoliberalismo realmente existente". *Nueva Sociedad* n. ° 127, 1993. <https://bit.ly/3zCJ9hn>

Burt, Jo-Marie. 2006. "Jugando a la política con el terror: el caso del Perú de Fujimori". *Debates en Sociología*, n. ° 31, 27-54. <https://doi.org/ndb5>

Bustos Ocampos, Mariuxy Pamela, Javier Gustavo Tarrillo Velásquez, y Manuel Luis Valenzuela Marroquín. 2018. *Rupturas y continuidades en la pugna electoral: distritos con conflictos electorales, 2002-2018*. Documento de trabajo 44. Lima: ONPE. <https://bit.ly/3SUc7QG>

Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller, y Donald E. Stokes. 1980. *The American Voter*. Chicago: University of Chicago Press.

Campos, Milagros, y Katherine Zegarra Diaz. 2021. "¿Cómo elige Perú a sus representantes?". *Revista Elecciones* 20 (22): 197-230. <https://doi.org/nbf2>

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. 2021. "Perú: datos para el planeamiento estratégico". Microsoft Excel. Base de datos. Presidencia del Consejo de Ministros: Ceplan. <https://bit.ly/3WgzhCG>

Chasqueti, Daniel. 2001. "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". En *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones*

*Políticas en América Latina*, 319-59. CLACSO. <https://bit.ly/3SGZ6cO>

Cisneros Yescas, Gerardo Isaac, y Martín Freigedo Peláez. 2013. "¿Protesta o cambio institucional? Determinantes del voto nulo y blanco en las elecciones departamentales de 2010 en Uruguay en perspectiva comparada". *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, n. ° 8, 122-47. <https://doi.org/ndb6>

Comisión de la Verdad y Reconciliación. 2003. *Comisión de la Verdad y Reconciliación. Informe Final*. Lima: CVR. <https://www.cverdad.org.pe/ifinal/>

Defensoría del Pueblo. 2022. *Supervisión de las Elecciones Regionales y Municipales 2022 y de la Segunda Elección Regional*. Informe defensorial 189. Lima: Defensoría del Pueblo. <https://bit.ly/4bei4il>

El Peruano. 2023. "Doce alcaldes y 60 regidores se elegirán en elecciones complementarias del 2 de julio". *El Peruano*, 25 de enero de 2023, sec. País. <https://bit.ly/3wHH1DL>

Gonzales de Olarte, Efraín. 1990. *Una economía bajo violencia: Perú, 1980-1990*. Documento de trabajo 40. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. <https://bit.ly/3xYKpL2>

Huamán Arias, Aldo. 2023. *Anatomía de la conflictividad electoral*. 1a ed. Lima: Jurado Nacional de Elecciones. <https://bit.ly/4bJ5eIF>

Instituto de Estudios Peruanos. 2022. "IEP Informe de Opinión – Octubre I 2022". Instituto de Estudios Peruanos. <https://bit.ly/3KrSZ81>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2023. "Perú: percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones. Informe técnico n. ° 1 - febrero 2023". Instituto Nacional de Estadística e Informática. <https://bit.ly/3WS0XPb>

Jackman, Robert W. 1987. "Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies". *American Political Science Review* 81 (2): 405-23. <https://doi.org/cfjjw2>

Jiménez, Félix. 2001. "El modelo neoliberal peruano: límites, consecuencias sociales y perspectivas". En *Perú: actores y escenarios*

- al inicio del nuevo milenio, 139-68. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial. <https://bit.ly/3W16q3Q>
- Jurado Nacional de Elecciones. 2018. *La estadística electoral: un manual para principiantes*. 1a ed. Lima: Jurado Nacional de Elecciones. <https://bit.ly/3zABgsR>
- Jurado Nacional de Elecciones. 2022. "Conflictos Electorales. Elecciones Regionales y Municipales 222". Base de datos. Infogob, Observatorio para la gobernabilidad. 2022. <https://bit.ly/4bqAadtg>
- Jurado Nacional de Elecciones. 2023. "Elecciones Municipales Complementarias 2023. Estadísticas del Padrón Electoral". Jurado Nacional de Elecciones. <https://bit.ly/3S2gjdD>
- Jurado Nacional de Elecciones. 2024a. "Elecciones Municipales Complementarias 2024. Estadísticas del Padrón Electoral". Jurado Nacional de Elecciones. <https://bit.ly/4eXVEnJ>
- Jurado Nacional de Elecciones. 2024b. "EMC 2024. Elecciones Municipales Complementarias: Ninabamba". Jurado Nacional de Elecciones. <https://bit.ly/3xHH4jH>
- Jurado Nacional de Elecciones. 2024c. "EMC 2024. Elecciones Municipales Complementarias: Pion". Jurado Nacional de Elecciones. <https://bit.ly/4bUwOmd>
- Kouba, Karel, y Jakub Lysek. 2019. "What Affects Invalid Voting? A Review and Meta-Analysis". *Government and Opposition* 54 (4): 745-75. <https://doi.org/gmpwx6>
- Lundell, Krister, y John Högström. 2021. "Institutions or the Societal Setting? Explaining Invalid Voting in Local Elections in Sweden". *Scandinavian Political Studies* 44 (3): 280-98. <https://doi.org/gjk3zr>
- Ocaña Lara, Francisco A., y Pablo Oñate Rubalcaba. 1999. "Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos: una propuesta informática para su cálculo". *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 86, 223-46.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. 2011. *Elecciones Municipales y Elecciones Municipales Complementarias (julio - noviembre) 2011*. 1a ed. Reporte de procesos y consultas 5. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/3Y05JdY>
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. 2022. *Compendio electoral peruano*. 1a ed. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/3zWfNIR>
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. 2023. "Informativo Electoral n.º 11. Elecciones Municipales Complementarias 2023". Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/4fEfaG8>
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. 2024. "Resultados de las Elecciones Municipales Complementarias 2024". <https://bit.ly/4cX4KPW>
- Pachón, Mónica, Royce Carroll, y Hernando Barragán. 2017. "Ballot design and invalid votes: Evidence from Colombia". *Electoral Studies* n.º 48: 98-110. <https://doi.org/gbsscr>
- Power, Timothy J., y James C. Garand. 2007. "Determinants of invalid voting in Latin America". *Electoral Studies* 26 (2): 432-44. <https://doi.org/b7fkt4>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2019. "Índice de Desarrollo Humano 2019 Perú". Microsoft Excel. Base de datos. <https://bit.ly/3QSFcLf>
- Quintanilla Ponce, Alfredo. 2020. "Algunas constantes en la conducta electoral de los pobladores rurales del Perú". *Revista Elecciones* 19 (20): 297-326. <https://doi.org/kh47>
- Thorp, Rosemary, y Graciela Zevallos. 2001. "Las políticas económicas del régimen de Fujimori: ¿un retorno al pasado?". *Economía* 24 (47): 9-42. <https://doi.org/ndb7>
- Valenzuela, Manuel, Cristhian Jaramillo, y Mariuxy Bustos. 2019. "Distritos post conflicto electoral". Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/46Fy0ZG>
- Velarde, Julio, y Martha Rodríguez. 1992. *El programa económico de agosto de 1990: evaluación del primer año*. 1a ed. Documentos de trabajo del CIDE 2. Lima: Universidad del Pacífico. <https://bit.ly/3WiBf5n>



“Cuaderno electoral” es una serie de publicaciones que tienen como objetivo brindar información clara y concisa a la ciudadanía sobre temas electorales relevantes. Estas publicaciones incluyen datos, un análisis de la legislación existente y recomendaciones para mejorar o abordar los problemas que se presentan en el ámbito político-electoral.

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

Las personas autoras otorgan a la ONPE los derechos necesarios para la publicación y difusión de este documento, conforme a los términos acordados.

Dirección del proyecto editorial: Renzo Antonio Mazzei Mancesidor  
Gerente de Información y Educación Electoral

Pablo Andres Hartill Montalvo  
Subgerente de Documentación e Investigación Electoral(e)

Equipo de investigación: Wendy Adrianzén

Corrección de estilo: Valeria Lozada Gallo

Diagramación y carátula: Doris Isabel García Núñez

Adrianzén, Wendy. (2024). *Cuaderno Electoral n.º 8. Nulidad y EMC en el Perú: Análisis a partir de las ERM 2022*. Oficina Nacional de Procesos Electorales.

LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.