

## MESAS DE SUFRAGIO EN CENTROS POBLADOS

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

### Proceso de instalación de mesas de sufragio en centros poblados



#### Ideas clave

- La ONPE registra las solicitudes de instalación de mesas en centros poblados desde 1998. A partir del año 2000, se han realizado esfuerzos logísticos para incluir a estos sectores de la población en el proceso electoral. Sin embargo, recién en las elecciones generales de 2006, se logró incluir de manera efectiva a los centros poblados en el proceso electoral.
- El avance progresivo en la inclusión de estos centros poblados ha permitido garantizar una mayor accesibilidad a la población electoral. De esta manera, se ha logrado fomentar una mayor participación de la ciudadanía en los procesos electorales.
- En el contexto electoral, existen cuatro motivos principales por los cuales es necesario solicitar la instalación de mesas de sufragio: (i) escasez de transporte en el día de la votación, (ii) gastos extras para el electorado de estas zonas, (iii) problemas o conflictos electorales y (iv) distancia hasta el local de votación más cercano al centro poblado. Todos estos motivos pueden dificultar el ejercicio del voto.
- La ONPE ha desarrollado procedimientos y requisitos para facilitar la inclusión de un mayor número de centros poblados en el proceso electoral. Estos procedimientos permiten atender y contrastar la información de las solicitudes de instalación de mesas de sufragio, asegurando así la transparencia y eficacia en el ejercicio de la democracia.

## Introducción

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), como parte de su política institucional, tiene la finalidad de garantizar los procesos electorales con un enfoque integral de derechos, especialmente haciendo énfasis en la perspectiva de género e interculturalidad.<sup>1</sup> Desde las Elecciones Generales 2006 (EG 2006), la ONPE trabaja para facilitar el acceso al voto al electorado de centros poblados. Este acceso se da mediante un trabajo conjunto con las autoridades de estas zonas en temas de asesoramiento y coordinación logística con el fin de garantizar la instalación de mesas de sufragio y fortalecer la participación de este grupo de electoras y electores. En ese sentido, el Cuaderno Electoral n. ° 9 tiene como objetivo principal exponer información sobre el proceso de implementación de mesas de sufragio en centros poblados. Para ello, se utiliza una metodología mixta de recolección de datos que combina la revisión de literatura y el análisis cuantitativo de bases de datos originales.

Este documento cuenta con seis secciones. La primera ofrece una revisión de la literatura sobre dos tópicos fundamentales: la definición de centros poblados, y el diagnóstico socioeconómico y político de los mismos. De esta manera, se proporciona un panorama completo que permite comprender la realidad de estas zonas. La segunda sección expone información sobre las motivaciones que llevan a solicitar la instalación de mesas de sufragio en los centros poblados, así como las medidas que adopta la ONPE para poder incluir a la población electoral ubicada en estas zonas.

En la tercera sección, se presentan datos estadísticos relevantes sobre los centros poblados y su progresiva participación en los procesos electorales nacionales y subnacionales entre las EG 2016 y las Elecciones Regionales y Municipales 2022 (ERM 2022). Debido a que la información sobre los centros poblados y su participación en los comicios se encuentra en constante actualización, se ha puesto especial énfasis en el estudio de los datos recopilados durante las ERM 2022. La cuarta sección recoge experiencias de algunas autoridades de centros poblados, mientras que la quinta destaca los hallazgos de la investigación. La última sección

presenta recomendaciones orientadas a promover y fortalecer iniciativas que garanticen el acceso y el ejercicio del voto en los centros poblados para contribuir con la consolidación de la democracia y la participación ciudadana en estas áreas.

## I. Revisión de literatura

### 1.1. Definición y estado situacional de centros poblados

La creación de los centros poblados obedece al proceso de descentralización expuesto en la Ley n. ° 27680,<sup>2</sup> en la que se establece que

La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales (artículo 188).

En 2003, la Ley n. ° 27972<sup>3</sup> permitió establecer las municipalidades de centros poblados, que fueron reconocidas como instancias de gobierno local en pueblos, comunidades campesinas o nativas. Así, se contribuyó de manera sustancial al desarrollo de la descentralización a nivel submunicipal. La función clave de dichas municipalidades radica en promover una mayor proximidad entre la administración pública y la ciudadanía, que fomente una participación activa de la población en la definición de políticas locales y en la toma de decisiones. No obstante, de acuerdo con el Registro Nacional de Municipalidades (Renamu) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), hasta junio de 2024 solo se cuenta con 2959 municipalidades de centros poblados identificadas y registradas (INEI 2024a).

Entre las definiciones de centro poblado, el INEI determina que es

el territorio de un distrito, que tiene un nombre y es habitado por varias familias o por una sola

familia o una sola persona con ánimo de permanencia. Las viviendas del centro poblado pueden estar formando manzanas, calles y plazas, como los pueblos o ciudades; estar semi dispersas, como los caseríos, anexos, entre otros [...]. De acuerdo a la distribución de sus viviendas, un centro poblado puede ser: urbano o rural” (2018a, 426)

Por su parte, la ONPE considera un centro poblado como un lugar dentro del territorio nacional que cuente con un nombre identificativo y sea habitado de manera permanente por varias familias. Estos asentamientos pueden estar conformados por viviendas agrupadas de forma contigua, semi-dispersas o totalmente dispersas, como en zonas rurales (ONPE 2023).

Las definiciones mencionadas resaltan las marcadas áreas de residencia entre la urbana y rural, reflejando la heterogeneidad del territorio. En ese marco, se identifica una profunda desigualdad económica, junto con otras carencias que afectan a estas localidades, lo cual evidencia la falta de atención por parte del Estado. Según la Defensoría del Pueblo (2010), las municipalidades rurales enfrentan desafíos significativos, como la ausencia de una base económica sólida, la debilidad institucional y la dispersión poblacional, factores que complejizan la gestión y el desarrollo de estas regiones.

En el contexto actual, resulta interesante revisar el estado situacional de los centros poblados poniendo atención en los factores que facilitan la integración social, y atenúan las brechas entre las áreas rurales y urbanas —que, a menudo, se presentan como desarticuladas—. En función de ello, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) llevó a cabo en 2022 un autoempadronamiento dirigido a las municipalidades de estos centros, tomando en cuenta indicadores de gestión para evaluar las condiciones en las que se encuentran.

Este estudio obtuvo un total de 2462 respuestas provenientes de las municipalidades de centros poblados. Estas identificaron como principales vías de acceso las carreteras afirmadas (38.4 %), los caminos carrozables (23.5 %), las carreteras asfaltadas (19.8 %), las trochas o senderos (13.7 %), los caminos de herradura (3.5 %), y las vías fluviales y lacustres (1.1 %) (INEI 2023, 53). No obstante, para

el traslado hasta la capital del distrito, más de un municipio de centro poblado reportó contar con más de dos alternativas de acceso. Con respecto a este punto, se recogieron los siguientes resultados: el 66.5 % de las personas encuestadas informó que se trasladan con mayor frecuencia en camioneta rural o auto; el 12.6 % en camión; el 11.2 % en acémila; el 6.21 % en ómnibus; el 11.0 % en microbús; el 1.9 % en bote o lancha (INEI 2023, 55). Además, un 26.6 % utilizó otros medios de transporte, como caminar, bicicleta, combi, moto lineal, moto carga o mototaxi (INEI 2023, 55). En cuanto a los accesos de comunicación, se consultó sobre el acceso a internet en estas localidades. De acuerdo con los resultados obtenidos, solo el 16.7 % cuenta con el servicio de internet, mientras que el 88.3 % no dispone de dicho servicio. (INEI 2023, 9).

Las vías de acceso son fundamentales para promover la integración social. Al facilitar la movilidad y el acceso a recursos, estas infraestructuras permiten satisfacer necesidades básicas en áreas esenciales, como la educación, el empleo, la alimentación y la salud. De esta manera, se contribuye con el desarrollo integral de la población, se potencia el bienestar de las comunidades y se fomenta una convivencia más equitativa.

Del mismo modo, la comunicación y el transporte son necesarios para el desarrollo socioeconómico de las zonas. La infraestructura de transporte constituye un activo físico que permite el acceso de una serie de servicios que hacen posible el transporte de bienes y personas (VASQUEZ CORDANO Y BENDEZÚ MEDINA 2008). En ese sentido, desempeñan un papel fundamental en la integración y la reducción de las brechas sociales que contribuye al desarrollo de la población en tanto permite satisfacer las necesidades básicas de educación, trabajo, alimentación y salud.

## 1.2. Democracia, participación inclusiva y ausentismo electoral

La participación electoral constituye un mecanismo fundamental de la democracia. En ese sentido, los procesos electorales representan el principal mecanismo a través del cual la ciudadanía y los partidos políticos desempeñan un papel activo en la

selección de sus representantes (DAHL 1999), De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “el sufragio universal exige que se garanticen los derechos de participación a la base más amplia posible de votantes” (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS 2022, 52). De esta manera, se fortalece la legitimidad del sistema político y se garantiza la representación de los diversos sectores de la población.

Bajo esta premisa, han surgido mecanismos sólidos y transparentes para la resolución de disputas, que garantizan un tratamiento justo y equitativo a todos los actores involucrados. Sin embargo, es importante reconocer que la mayor parte de las reformas necesarias se centran en las etapas previas al día de los comicios (registro de votantes, administración de los centros de votación) (BIRCH 2023). Si bien dichas reformas se plantean desde un enfoque integral—inclusivo, accesible y que garantiza la igualdad del voto—, las estrategias para fomentar una ciudadanía activa y una participación política plena aún se encuentran en vías de fortalecerse, en particular en lo que respecta a grupos discriminados y en situación de vulnerabilidad.

Con respecto al comportamiento electoral, el electorado de las áreas rurales se encuentra supeitado a múltiples factores que obstaculizan su asistencia a las urnas. Entre estos, destacan factores como las distancias entre los hogares y los centros de votación, “el escaso transporte y los elevados costos de movilización, así como el número de ciudadanos indocumentados” (QUINTANILLA PONCE 2020, 302). Debido a estos, el grado de ausentismo el día de las elecciones es mayor en comparación con las ciudades.

En una línea similar, una investigación de la ONPE recogió información, desde el año 2005, sobre los factores que agudizan el ausentismo en las jornadas electorales. Contrastando factores con aquellos recogidos por la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2002, se identificó que el ausentismo electoral se debía a la falta de DNI, la ausencia de registro de electores en el padrón, la lejanía del lugar de votación, el alto costo del transporte y el desconocimiento sobre el proceso electoral (INEI 2002).

En las elecciones más recientes, las EG 2016 y EG 2021, los factores fueron similares a los de períodos anteriores; sin embargo, para estos últimos comicios se añadió la emergencia sanitaria por la COVID-19 como una de las principales razones para no asistir a votar (ARAGÓN ET AL. 2022). Cabe anotar que el ausentismo también podría responder al desinterés en la política o el desconocimiento de la ciudadanía rural sobre la democracia. La ENAHO 2023 (INEI 2024b), en la sección sobre Gobernabilidad, Democracia y Transparencia, reporta que el 28 % de la población rural “Sí conoce” o tiene conocimiento de la democracia. De acuerdo con dicho estudio, las y los encuestados señalan que la utilidad de la democracia se basa en “el derecho de las personas sean respetadas” (65.9 %) y sirve “para elegir autoridades” (57.3 %) (INEI 2024b).

El ausentismo electoral sigue siendo un fenómeno complejo trasciende el simple desinterés de la ciudadanía. Tuesta Soldevilla (2003) señala que existen diversas razones para esto, ajenas a la voluntad individual. Entre ellas se encuentran los costos asociados al registro civil (actualización o trámite de DNI), el desconocimiento sobre la ubicación de los centros de votación, los cambios de domicilio no reportados y las dificultades de desplazamiento (especialmente, en zonas alejadas). Adicionalmente, se debe considerar la presencia de grupos armados, que genera intimidación, y la falta de acondicionamiento adecuado de los centros de votación. Estos factores resultan causales de restricción de los derechos políticos y electorales, especialmente, en el caso de grupos en situación de vulnerabilidad (BUSTOS OCAMPOS ET AL. 2023). Con respecto a los altos índices de ausentismo registrados en un departamento específico, las principales explicaciones se atribuyen al bajo nivel educativo de la población y a las grandes distancias que separan al potencial electorado de sus mesas de sufragio (ONPE 2005, 39).

Para enfrentar los desafíos que afectan a las y los electores residentes en centros poblados, la ONPE ha implementado la opción de instalar mesas de sufragio directamente en estas localidades, con el objetivo de facilitar la participación ciudadana en el proceso electoral. Al acercar los puntos de votación a los centros poblados, se busca eliminar barreras



geográficas y logísticas que tradicionalmente han dificultado el ejercicio del derecho al voto.<sup>4</sup> Esta iniciativa podría representar un avance en la inclusión de electores en las jornadas electorales, puesto que una baja participación electoral puede debilitar la democracia. Como señala Jaramillo (2019), la escasa participación tiene un impacto significativo la democracia al reducir los niveles de *accountability*, disminuir la legitimidad del gobierno, entre otros factores, que propician la desconfianza política y el distanciamiento entre el electorado y las instituciones gubernamentales (2019, 23).

Esta medida contribuye a garantizar la inclusión y la representación democrática de toda y todos los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia. Con esta iniciativa, la ONPE reafirma su rol fundamental en la promoción de la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia en el país.<sup>5</sup>

## II. Procesos de instalación de mesas de sufragio en centros poblados

### 2.1 Causales de Instalación de nuevas mesas de sufragio en CC.PP.

La Gerencia de Planeamiento y Presupuesto (GPP), a través de su Subgerencia de Modernización (SGM), es la encargada de mantener actualizada la base de datos de locales de votación, así como de realizar el empadronamiento de la ciudadanía en los centros poblados.<sup>6</sup> Además, la SGM/GPP recopila diversos motivos comunes que justifican la solicitud de instalación de mesas de sufragio, los cuales afectan principalmente la participación electoral de los centros poblados, especialmente, en las áreas rurales. A continuación, se presentan algunas de estas causales:

- **Medios de transporte:** El acceso al transporte suele ser un desafío significativo en muchas de las zonas rurales donde se ubican los centros poblados. La limitada frecuencia y disponibilidad de servicios de transporte en estas áreas

plantea obstáculos concretos para el traslado de un número considerable de electores durante las jornadas electorales.

- **Recursos económicos:** El traslado del electorado a la capital del distrito implica una demanda de gastos económicos. A los costos de transporte, se suman los de alimentación y, en algunos casos, alojamiento. Esto se debe principalmente a la distancia o si la o el elector debe participar como miembro de mesa en los comicios. Todos estos costos pueden representar una barrera para la participación.
- **Conflictos sociales:** Existe temor de la población ante posibles conflictos sociales o disturbios que alteren el orden público durante la jornada electoral es otro factor que puede afectar la participación ciudadana.
- **Distancia:** La distancia entre el local de votación más cercano a las y los electores de centros poblados suele ser significativa; en muchos casos, encuentra a horas o días de distancia (especialmente, en los centros poblados de la selva), lo que desmotiva a esta población a participar de los comicios. Este factor frecuentemente representa una barrera para la accesibilidad.

Estas barreras dificultan el acceso al voto de los electores en los centros poblados, lo que termina modelando la conducta ciudadana en la toma de decisiones. Para profundizar en este tema, se realizarán entrevistas, presentadas en el cuarto apartado.

### 2.2 Atención a las solicitudes

El proceso de instalación de mesas de sufragio en centros poblados puede iniciar de dos maneras: (i) con la solicitud de la autoridad del centro poblado, o (ii) con una propuesta, ya sea de la SGM/GPP o de la Oficinas Regionales de Coordinación (ORC), a partir de la necesidad surgida en procesos electorales anteriores. Es preciso destacar que la decisión sobre los documentos requeridos para la implementación de mesas corresponde a la GPP, quien también establece el plazo para realizar la verificación y subsanación de la documentación presentada.

### 2.2.1. Acciones previas a la verificación

En periodo electoral, la GPP se encarga de brindar atención a las solicitudes de ubicación de mesas para los centros poblados. La GPP difunde a través de la página web y las ORC los plazos y requisitos para la presentación de solicitudes de instalación de mesas en centros poblados, así como las fechas de conformación de mesas de sufragio de un proceso electoral específico.

Durante el periodo no electoral, la GPP solicita la colaboración de la Gerencia de Informática y Tecnología Electoral (GITE) para la actualización del Registro Automatizado de Electores (RAE) con el padrón electoral del último proceso electoral. Este proceso de actualización es fundamental para garantizar la transparencia y la eficacia del sistema electoral, asegurando que el registro de electores esté siempre actualizado y completo. La colaboración entre GPP y GITE resulta esencial para el correcto funcionamiento de los procesos electorales en el país.

### 2.2.2. Verificación de requisitos y atención para la instalación de mesas de sufragio en centros poblados

Una vez que la solicitud ingresa por mesa de partes de la ONPE o en la ORC, la GPP se encarga de contrastar la información de estos documentos. Esto implica verificar la acreditación como autoridad o la resolución de alcaldía de la autoridad del centro poblado, y el acta de acuerdo realizada por las autoridades en el que manifiestan su aceptación para sufragar en el centro poblado. Además, se requiere la inclusión de un croquis que muestre la ubicación o las rutas de llegada del centro poblado, así como de los caseríos, anexos y comunidades que abarca. También se debe presentar una lista de electores con nombres completos, acompañada de su firma o huella digital. Para complementar la solicitud, se debe adjuntar algunas fotografías del local de votación como propuesta. Este proceso asegura la veracidad y validez de la solicitud, lo cual contribuye con la transparencia y la eficiencia en el proceso electoral.

Luego de la verificación, GPP emite una respuesta a la autoridad indicando el cumplimiento

de los requisitos y confirma la continuación de la siguiente etapa, que consiste en una entrevista que puede ser virtual o presencial. Posteriormente, se registra la lista de electores del centro poblado en el RAE, que deberá ser validada y cotejada con el padrón vigente. En caso el electorado presente observaciones, estas son remitidas a la autoridad del centro poblado, que deberá subsanar los datos de electores y se indica el dentro de un plazo definido para el levantamiento de dichas observaciones.<sup>7</sup>

### 2.3. Dificultades encontradas en el proceso de instalación de mesas de sufragio en CC.PP.

La ONPE establece que cada centro poblado solicitante debe contar un listado de electores que se encuentren de acuerdo y garanticen la necesidad de instalar una mesa de sufragio.<sup>8</sup> Sin embargo, al verificar la lista de electores presentada, la SGM ha identificado numerosos casos de electoras y electores registrados con direcciones de distritos distintos al del centro poblado que solicita la instalación. Esto genera confusión y dificulta la correcta organización de las mesas de sufragio.

Otro aspecto relevante es la presencia de errores en los registros de dirección de las y los electores declarados ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec). Con frecuencia se observa que las direcciones registradas no coinciden con el domicilio real de las personas votantes, lo que puede generar problemas logísticos durante el proceso electoral. En algunos casos, las direcciones aparecen asociadas un ubigeo incorrecto, lo que obstaculiza aún más la adecuada identificación de las y los electores.

Además, al consultar al personal de la SGM<sup>9</sup> sobre otros problemas que dificultan la gestión para la instalación de mesas de sufragio en centros poblados, se destaca el rol de la comunicación. La atención de solicitudes demanda una comunicación constante con las autoridades competentes o responsables de la petición. Sin embargo, existen dificultades técnicas, como problemas de conexión o falta de cobertura, que obstaculizan las coordinaciones o la concreción de entrevistas con las autoridades. A ello se suma que, en ocasiones, los números

de teléfono de las autoridades han cambiado, lo que a menudo dificulta más la comunicación efectiva.

### III. Centros poblados en los procesos electorales

Para el desarrollo de este estudio, se realizó un análisis a partir de la información estadística proveniente de las bases de datos del INEI (Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas, Encuesta Nacional de Hogares 2022) y de la ONPE (el registro histórico de centros poblados). En esta sección, se presentarán las cifras a nivel nacional de los centros poblados y el progreso histórico de su inclusión por parte de la ONPE en cada proceso electoral. Finalmente, se desagregan los datos estadísticos de las ERM 2022 en relación con la cantidad de centros poblados, el alcance de electores, las mesas de sufragio instaladas y la participación electoral en dichas zonas. La exposición de estos datos estadísticos permite comprender mejor el progreso en la inclusión de este grupo de ciudadanos en el proceso electoral.

#### 3.1 Cantidad de centros poblados en el Perú

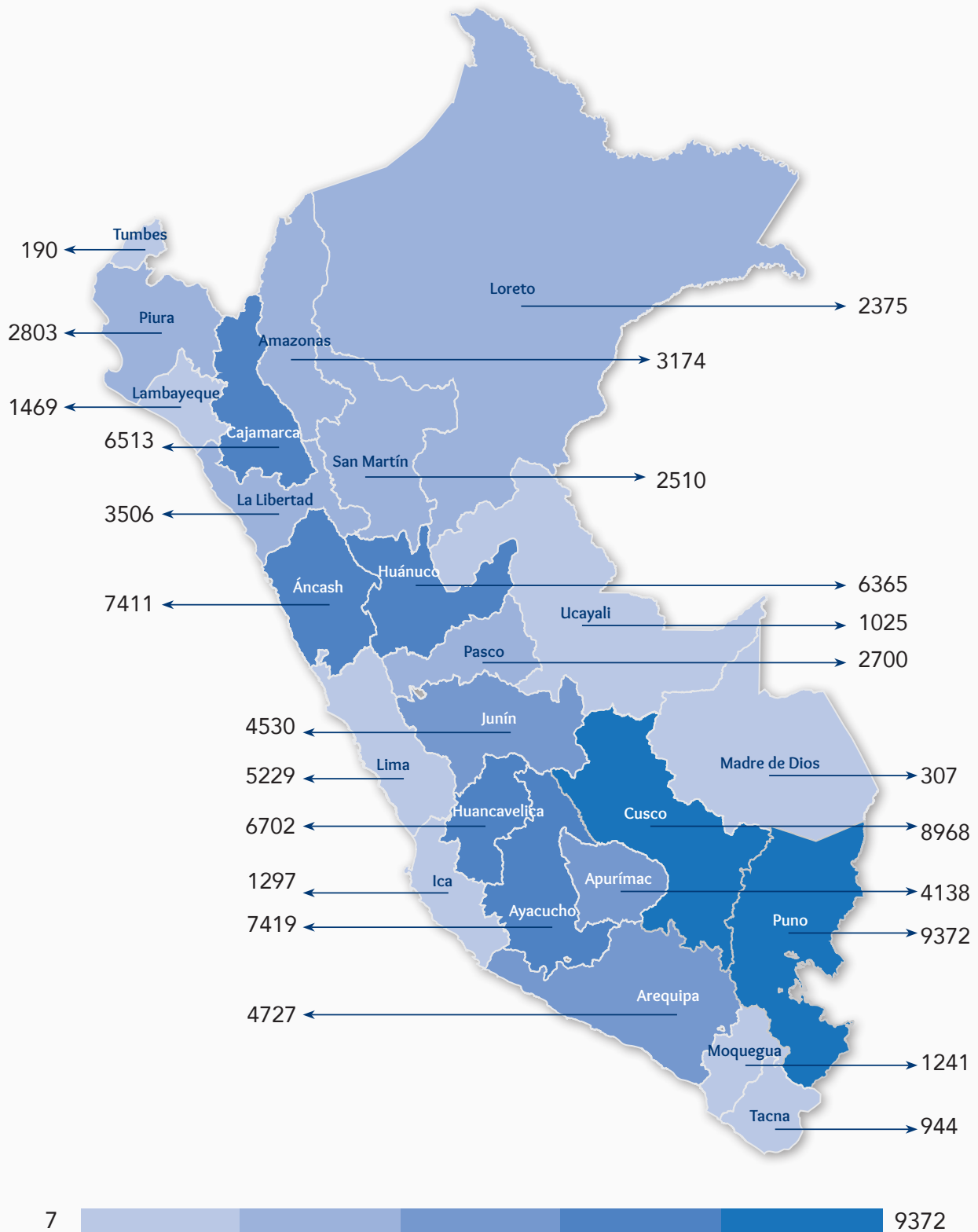
Como resultado de los Censos Nacionales 2017, el INEI (2018b) identificó un total de 94 922 centros poblados en todo el territorio nacional. El análisis detallado de esta información revela una distribución heterogénea de los centros poblados a lo largo de las distintas regiones del país. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, la región Puno destaca por concentrar un total de 9372 centros poblados, lo que equivale al 9.87 % del total de CC.PP. a nivel nacional. Le sigue Cusco con 8968 centros poblados, que representa el 9.45 % del total. En el otro extremo, las regiones con menor proporción de centros poblados son Tacna con 944 (0.99 %), Madre de Dios con 307 (0.32 %) y Tumbes con 190 (0.20 %). Es preciso una mención aparte para el caso de la provincia constitucional del Callao, que cuenta con un total de siete centros poblados. Estos datos muestran el universo de centros poblados y su distribución geográfica en el Perú.





Gráfico 1

Cantidad de centros poblados por región





## 3.2 Histórico de aumento progresivo de mesas de sufragio en centros poblados

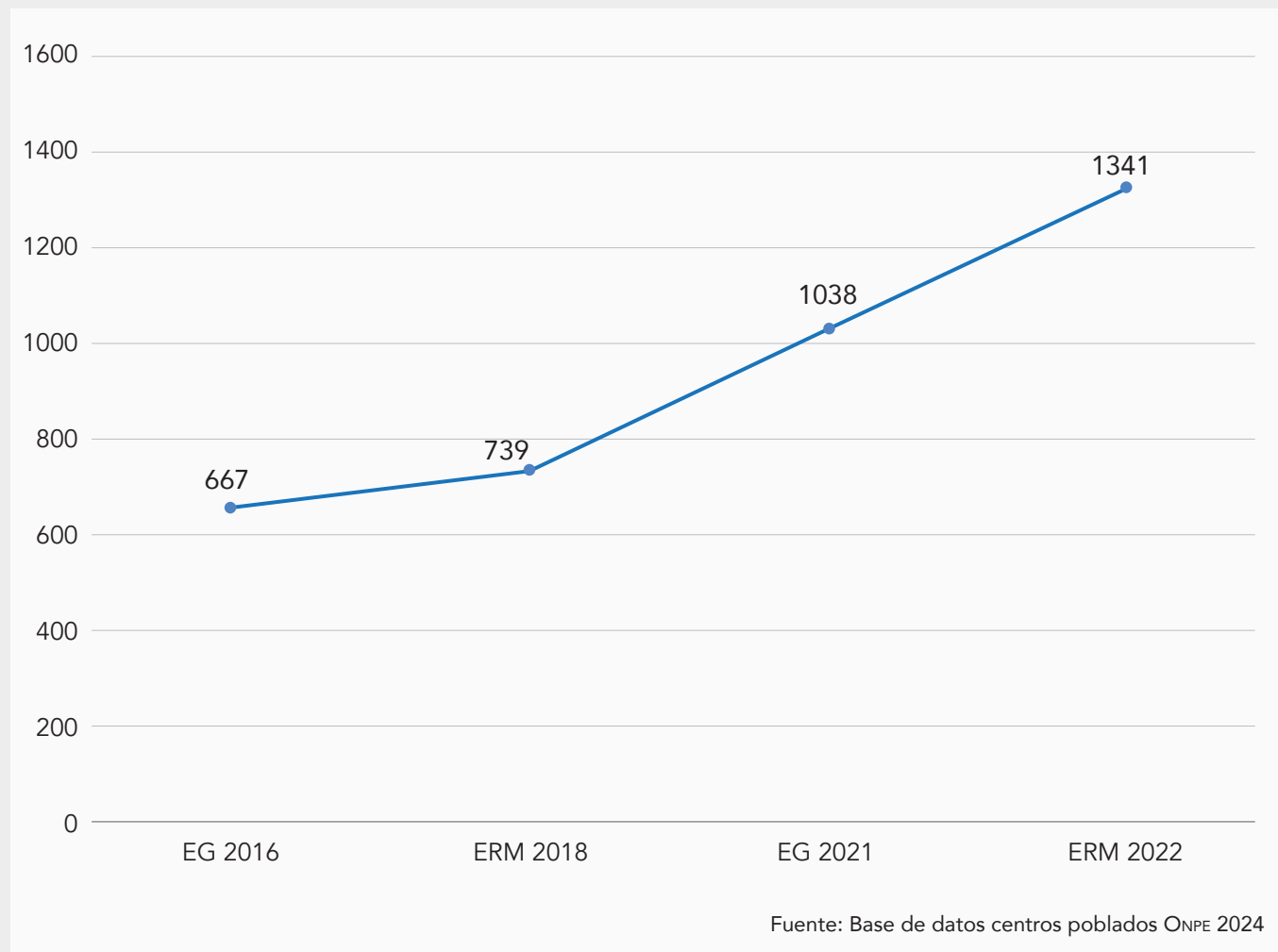
Si bien el INEI ha reconocido un total de 94 922 centros poblados en el país, es preciso revisar su inclusión y la instalación de mesas de sufragio por parte de la ONPE. En 1998, la ONPE recibió las primeras solicitudes para la reubicación de mesas de sufragio en centros poblados. No obstante, la instalación de mesas de sufragio en CC. PP. se encontraba condicionada a la asignación de códigos de ubicación geográfica por parte de la Reniec.<sup>10</sup> En ese sentido, a partir del año 2000, comenzó la cuidadosa revisión de estas solicitudes, considerando el domicilio de los electores en relación con los grupos de votación (ONPE 2007). Posteriormente, en 2005, la

ONPE continuó con la recepción de solicitudes de autoridades de centros poblados. El resultado fue la incorporación de 99 centros poblados para las EG 2006 y de 244, en las ERM 2006 (ONPE 2007). En las ERM 2022, la cifra ascendió a 1341.<sup>11</sup> La SGM/ONPE actualmente trabaja en una proyección de centros poblados para las elecciones generales de 2026, con la meta de alcanzar un total de 1504, lo que representaría un incremento del 12.16 %.

Para el análisis de esta investigación, se examinarán los procesos electorales de alcance nacional realizados entre los años 2016 y 2022. Como se evidencia en el Gráfico 2, la inclusión de centros poblados ha experimentado un crecimiento notable del 55.62 % en las elecciones generales de 2016 a 2021, así como un incremento del 81.46 % en las elecciones regionales y municipales de 2018 a 2022.

Gráfico 2

Centros poblados durante las EG y ERM 2016-2022

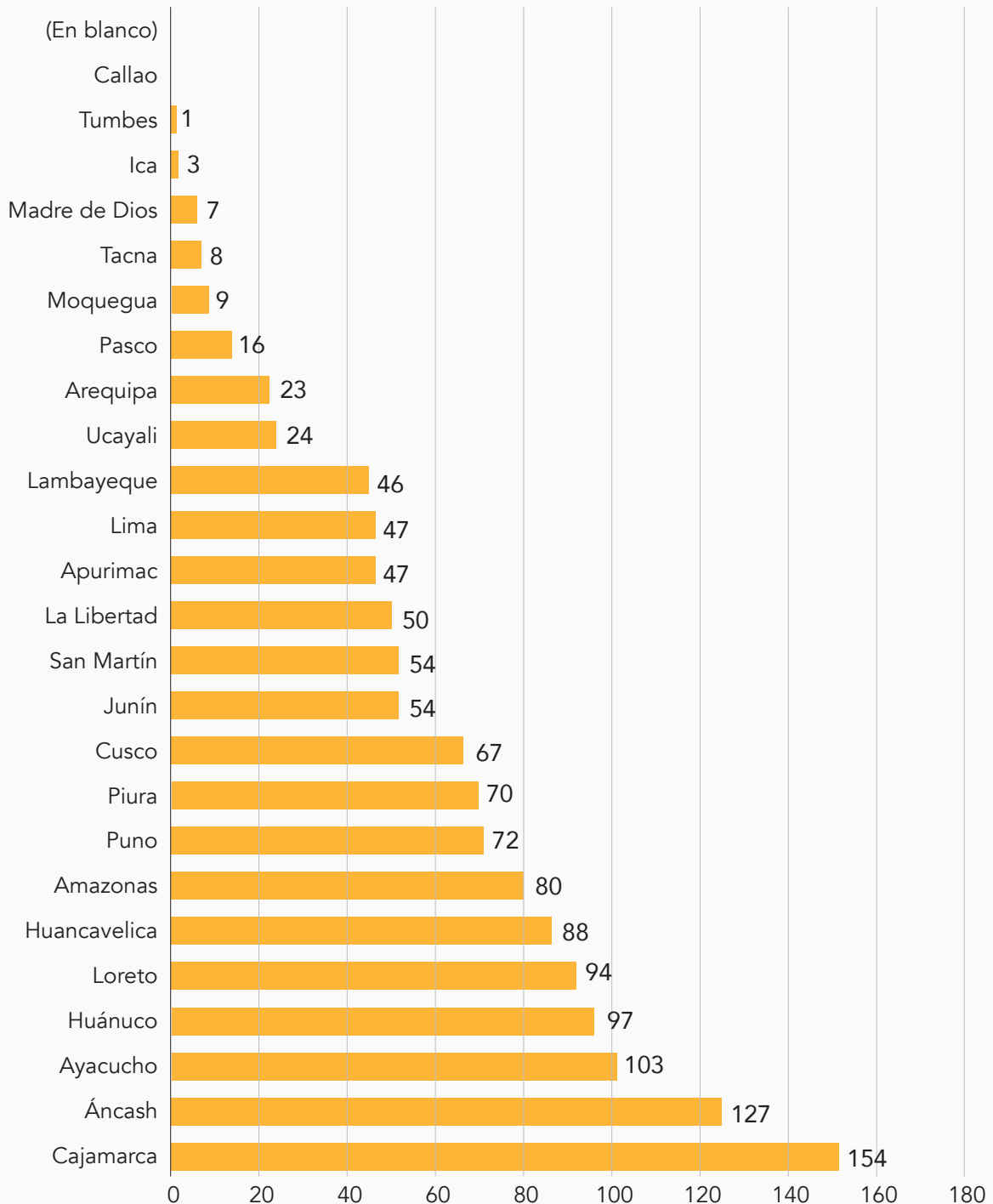


En esa línea, en el Gráfico 3, se expone la información obtenida en las ERM 2022, año en que la ONPE incluyó a un total de 1341 centros poblados. En este caso, resalta la región de Cajamarca (154), que ha concentrado la mayor cantidad de CC. PP., seguida de Áncash (127), Ayacucho (103) y Huánuco (97). En contraste, las regiones con menos centros

poblados corresponden a Moquegua (9), Tacna (8), Madre de Dios (7), Ica (3), Tumbes (1). No obstante, la mayor cantidad de CC.PP. en las regiones donde la ONPE brinda este servicio no necesariamente se traduce en una mayor cantidad de electores/as. En algunos casos, priman otras causales, como las ya mencionadas en la segunda sección.

Gráfico 3

Centros poblados por región en las ERM 2022



Fuente: Elaboración propia con base en Ficha técnica ERM 2022 v.10

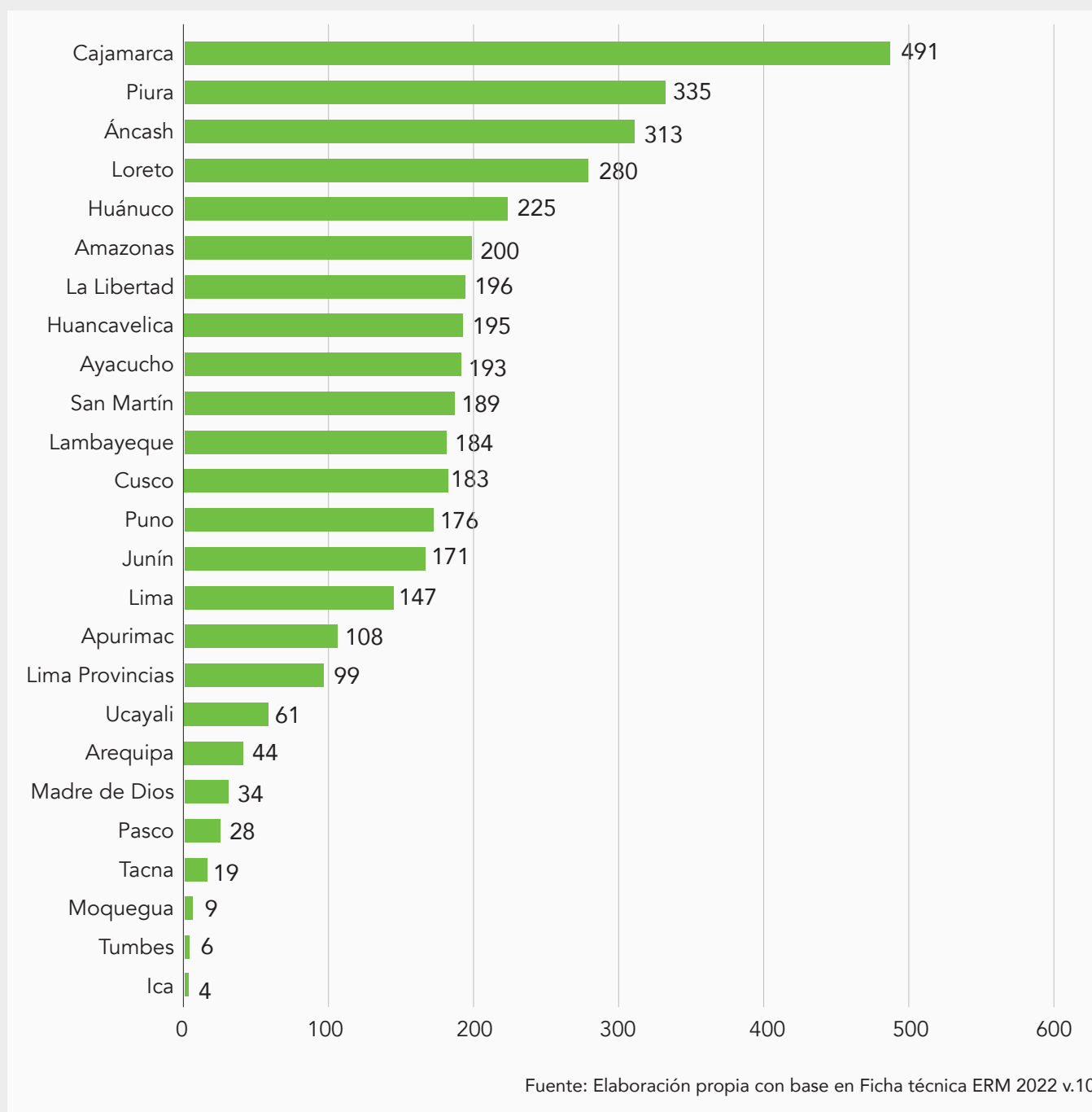
### 3.3 Regiones con mayor cantidad de mesas instaladas

En el ámbito de los procesos electorales en Perú, se observa un notable incremento en la cantidad de mesas de sufragio instaladas entre las EG 2006 y las ERM 2022. Este crecimiento se atribuye a la inclusión gradual de mesas de sufragio en centros poblados. Durante las EG 2006, se instalaron 449 mesas

de sufragio en 99 CC. PP. a nivel nacional (ONPE 2007, 39), mientras que para las ERM 2022 se instalaron 3890 mesas de sufragio en 1341 CC. PP.<sup>12</sup> Es preciso destacar que, para las ERM 2022, se registró una mayor cantidad de mesas instaladas en las regiones de Cajamarca (491), Piura (335) y Áncash (313). En contraste, las regiones con menos mesas instaladas en centros poblados fueron Moquegua (9), Tumbes (6) e Ica (4).

Gráfico 4

Cantidad de mesas instaladas en centros poblados por región

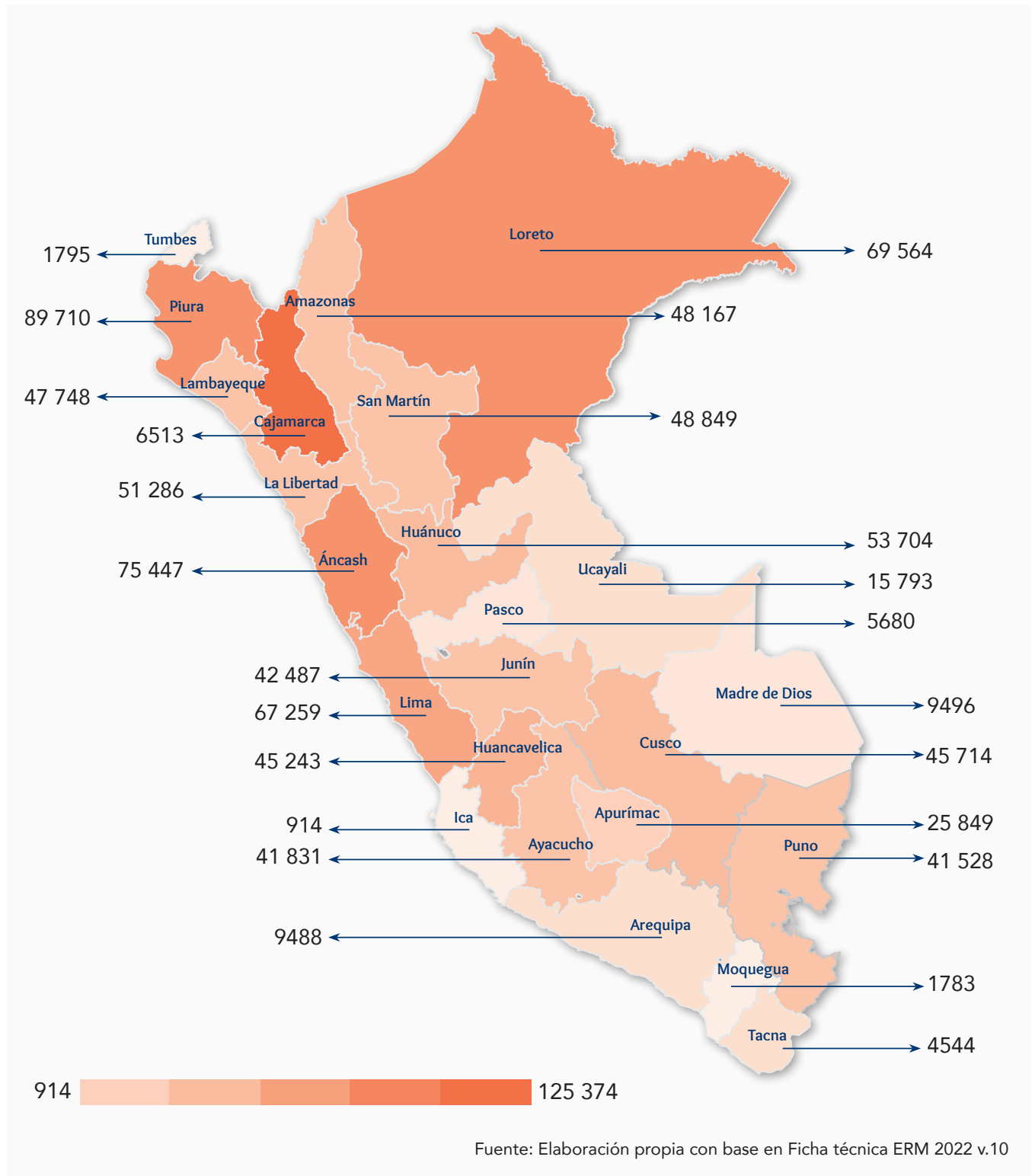


En el Gráfico 4 se observa que la región de Cajamarca concentra un total de 125 374 electores distribuidos en 491 mesas de sufragio instaladas en centros poblados. A esta región le sigue Piura con

89 710 electores en 335 mesas, Amazonas con 48 167 electores en 313 mesas, Loreto con 69 564 electores en 280 mesas y Lima Metropolitana con 42 599 electores en 147 mesas.<sup>13</sup>

Gráfico 5

Electores de centros poblados por región en las ERM 2022





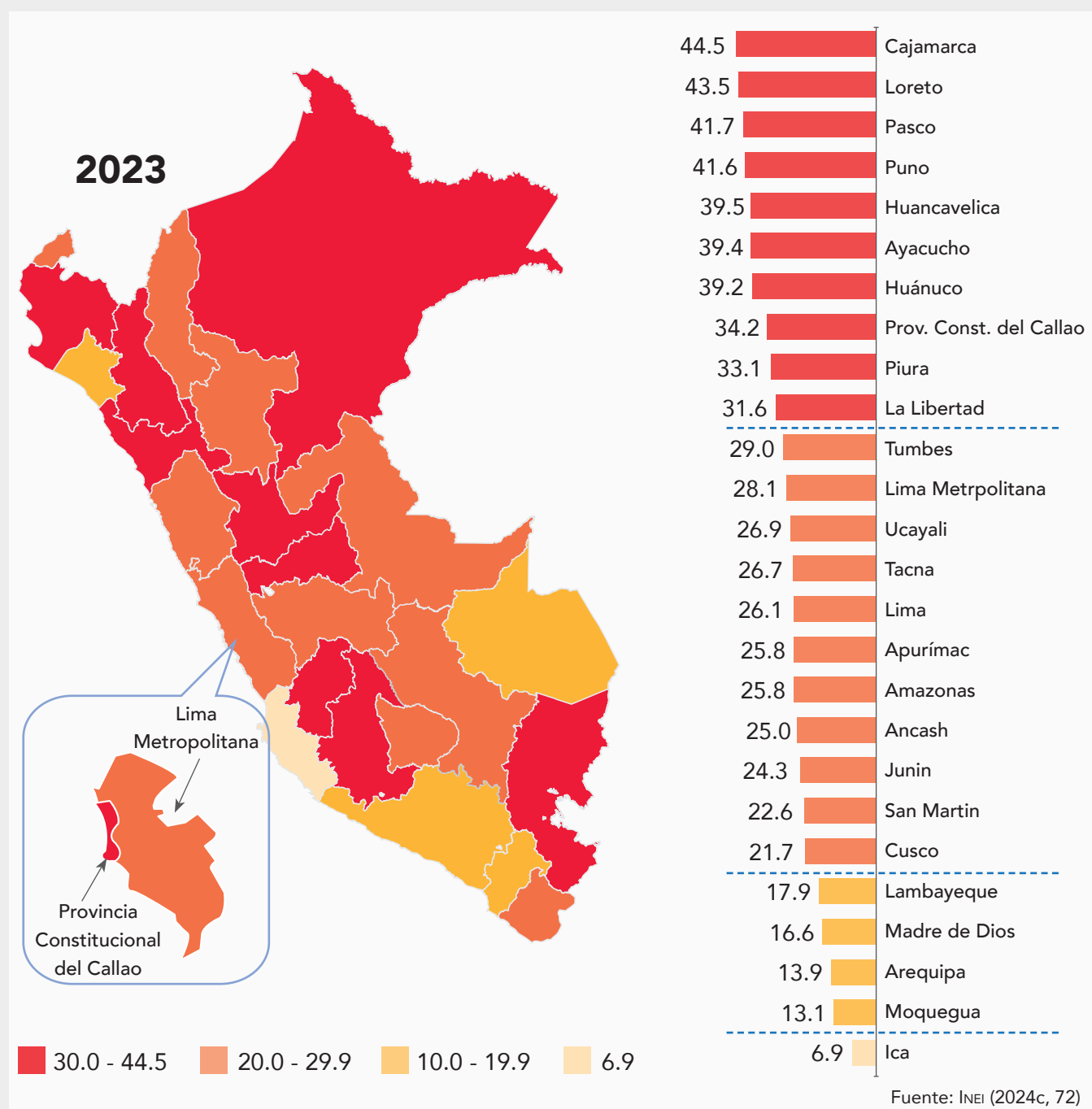
### 3.4 Centros poblados con mayor índice de pobreza

Muchos de los centros poblados en los que la ONPE ha puesto mayor énfasis se ubican en regiones con altos índices de pobreza. Según datos del INEI (2024c), en el año 2023, el Perú experimentó un aumento en la tasa de pobreza monetaria, que ascendió al 29 % (2024c, 63). Al ser uno de los países más afectados por la pandemia, la cifra se vio acelerada por la crisis sanitaria por la COVID-19 (BANCO MUNDIAL 2023).

El informe del INEI también señala que la pobreza en áreas urbanas ascendió a un 26.4 % y en zonas rurales alcanzó un 39.8 % (INEI 2024c, 64). En este escenario, la región Cajamarca presenta el índice de pobreza monetaria más alto con un 44.5 %, seguida de Loreto (43.5 %), Pasco (41.7 %), Puno (41.6 %) y Huancavelica (39.5 %) (INEI 2024c, 72). Al otro lado del espectro, se encuentran las regiones con menor porcentaje de pobreza monetaria: Lambayeque (17.9 %), Madre de Dios (16.6 %), Arequipa (13.9 %) Moquegua (13.1 %) e Ica (6.9 %). Cabe anotar que estas estimaciones fueron realizadas entre los años 2022-2023.

Gráfico 6

Regiones con índice de pobreza monetaria



Los datos estadísticos analizados revelan una interesante correlación entre las regiones de Cajamarca, Loreto, Huancavelica y Ayacucho, que, en el último informe del INEI en 2023, han sido identificadas como localidades con altos índices de pobreza (INEI 2024c). Estas son las que cuentan con mayor presencia de centros poblados en que la ONPE ha brindado el servicio de instalación de mesas de sufragio. Esta asociación sugiere una posible relación entre los niveles de desarrollo socioeconómico

de estas zonas y la necesidad de brindar una mayor accesibilidad a los procesos electorales en dichas localidades, con el objetivo de promover una participación ciudadana más equitativa y representativa. Estos hallazgos reflejan la importancia de abordar los desafíos de inclusión y acceso a la democracia en las regiones con mayores brechas de desarrollo, a fin de asegurar que toda la ciudadanía tenga las mismas oportunidades de ejercer su derecho al voto y contribuir a la toma de decisiones que afectan sus comunidades.

### Gráfico 7

#### Centros poblados más distantes por región

Ucayali	Alto Tamaya (Saweto)	2143
Loreto	Puranchin	1872
Huánuco	Bella Aurora	1415
Amazonas	Pampa Entsa	1208
Ayacucho	San Martín de Chupón	1063
Junín	Puerto Ene	695
Arequipa	Umachulco	692
Áncash	Quitaracza	670
Puno	Pumachanca	667
San Martín	Puerto Bermúdez	621
Pasco	Platanillo de Shimaki	605
La Libertad	Llaguen	528
Cajamarca	San Juan de Unican	528
Cusco	Choquetira	495
Lambayeque	Laguna Huanama	448
Lima	Huayllapa	414
Madre de Dios	Pampa Real	296
Huancavelica	Telapaccha	283
Tacna	Caplina	247
Moquegua	Quinsachata	208
Piura	Pampa Larga	190
Apurímac	Apumarca	159
Ica	Bellavista	134
Tumbes	Puerto Pizarro	16

### 3.5 Centros poblados más distantes

Como se mencionó en el apartado anterior, uno de los desafíos que dificulta el acceso a las mesas de votación es la distancia. Para abordar este aspecto, esta sección expone información sobre los centros poblados que registran la mayor cantidad de minutos de distancia respecto a la capital del distrito donde la ONPE ha instalado mesas de sufragio. Los datos, desagregados por región, han sido obtenidos del INEI (2017). De esta manera, es posible observar el tiempo que las y los ciudadanos deben invertir para acceder a los lugares de votación.

Un caso resaltante es el del centro poblado de Alto Tamaya, que se encuentra a 2143 minutos —es decir, a 1 día, 12 horas y 43 minutos— de distancia del distrito de Masisea, ubicado en la provincia de Coronel Portillo, en la región de Ucayali. Un segundo caso corresponde al centro poblado de Puranchin, ubicado a 1872 minutos (equivalente a 1 día, 7 horas y 2 minutos) del distrito de Andoas, perteneciente a la provincia de Datem del Marañón en la región de Loreto. Finalmente, el centro poblado de Bella Aurora se sitúa a 1415 minutos

(equivalente a 23 horas y 58 minutos) de distancia del distrito de Cochabamba, perteneciente a la provincia de Huaybamba, en la región de Huánuco.

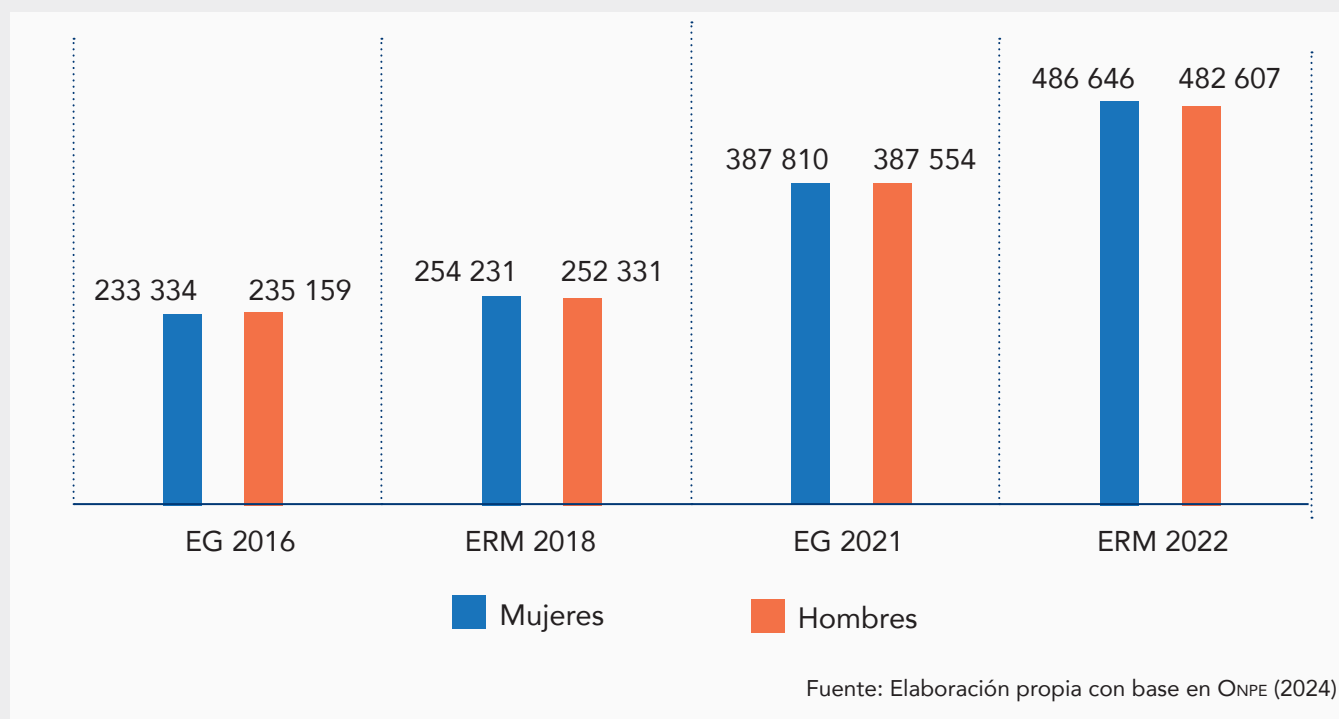
Este análisis revela que los centros poblados más distantes se localizan en regiones de la selva del Perú.

### 3.6 Participación y ausentismo en los centros poblados

La inclusión progresiva de centros poblados en los procesos electorales constituye un avance significativo en la promoción de la participación democrática y la accesibilidad del electorado. En el marco de las ERM 2022, esta inclusión tuvo un impacto positivo al beneficiar a un total de 967 253 votantes de centros poblados rurales y urbanos, lo que representa un 3.91 %<sup>14</sup> de la población electoral hábil. Es importante resaltar que el contexto de la pandemia por la COVID-19 actuó como un catalizador para la inclusión de un mayor número de centros poblados en el proceso electoral, dada la necesidad de descentralizar los lugares de votación para reducir el riesgo de contagios.

Gráfico 8

Cantidad de electores de centros poblados convocados en los procesos electores

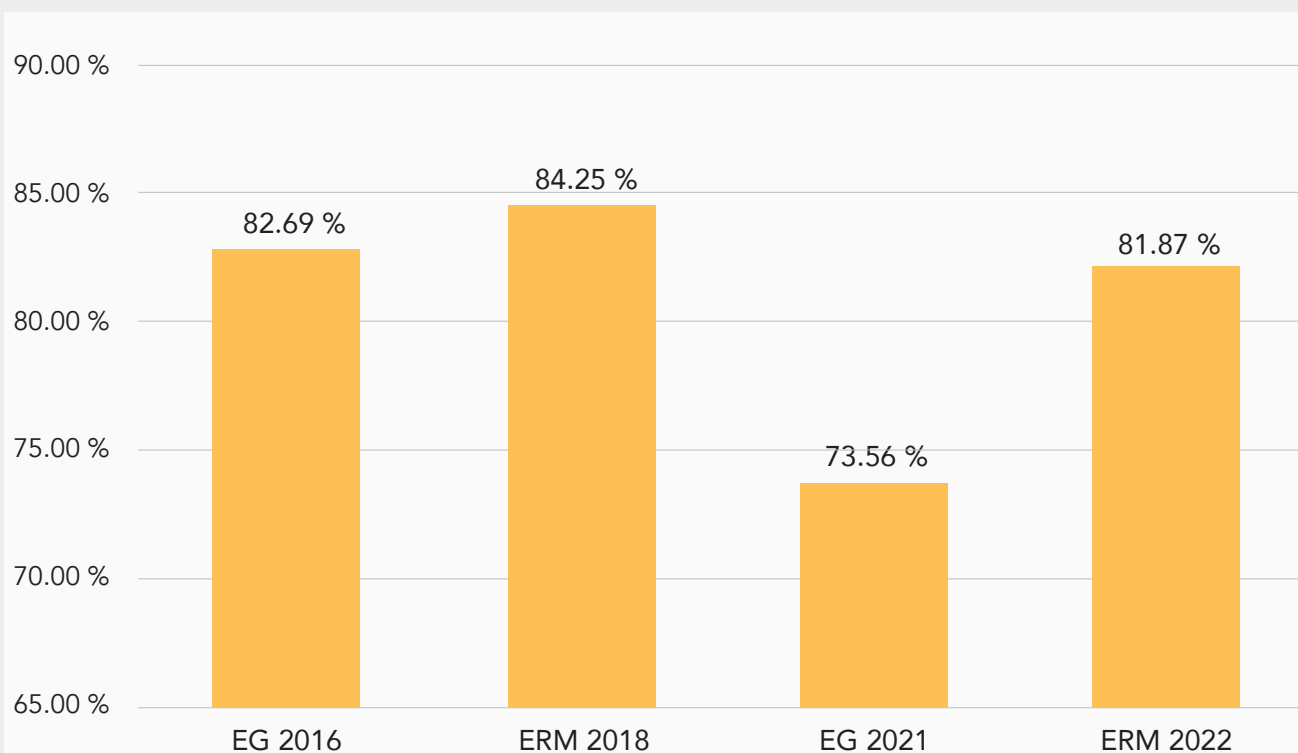


De acuerdo con los datos recogidos sobre la participación en los procesos electorales entre los años 2016 y 2022, se observa un panorama variable. El Gráfico 9 muestra detalladamente los porcentajes de participación en los centros poblados durante este periodo. Si bien se registró un incremento de 1.56 % entre las EG 2016 y las Elecciones Regionales y Municipales 2018 (ERM 2018), posteriormente, se produjo una disminución de 10.69 %, lo que equivale a un 73.56 % de participación. Para las ERM 2022, se observó un aumento de 8.31 % en la participación. Es importante mencionar que las EG 2021 se llevaron a cabo en medio de la pandemia por COVID-19 y que la ONPE incluyó 299 centros poblados más con el fin de descentralizar las mesas de sufragio (Ver Gráfico 2). Estos cambios en la participación podrían atribuirse a diversos factores, como la desmotivación de los votantes en un contexto de incertidumbre y crisis.

En el gráfico N°. 10 se observa que en las ERM 2022, la participación ciudadana alcanzó un notable 77.30 % a nivel nacional. Las regiones que destacaron por su alta participación fueron Puno, con un 82.46%, Ica con un 81.43 %, y Tacna con 81.36 % (ONPE 2022b). De manera similar, los CC. PP. de estas regiones superaron el 81 % de participación. Los casos más resaltantes por su participación electoral, sin embargo, corresponden a los centros poblados ubicados en las regiones de Lima Región (87 %) y Lima Metropolitana (86 %). Asimismo, cabe mencionar que, aunque la región de Cajamarca concentró el mayor número de electores, con un total 125 374, alcanzó solo un 83 % de participación. En el otro extremo del espectro, se ubican las regiones con mayor índice de ausentismo: Loreto (27 %), Madre de Dios (28 %) y Ucayali (34 %).

Gráfico 9

Porcentajes de participación en CC.PP. en procesos de alcance nacional 2016-2022

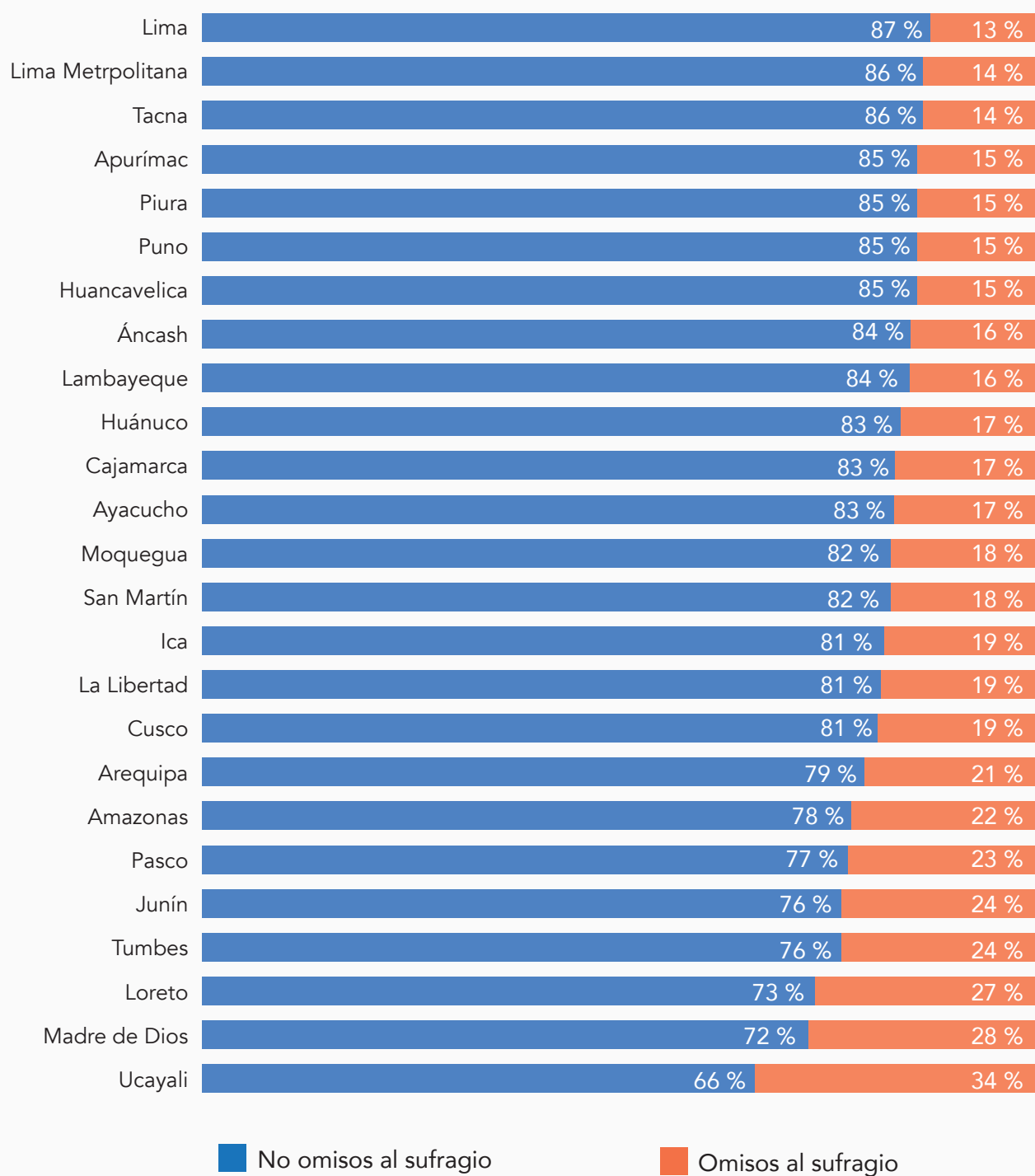


Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2024)



Gráfico 10

Participación y ausentismo en centros poblados por regiones en las ERM2022



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

## IV. Una mirada desde los centros poblados sobre la instalación de mesas de sufragio

A continuación, se presentan los resultados del análisis de las entrevistas realizadas a cinco autoridades de centros poblados, que participaron en el proceso de instalación de mesas de sufragio. El conjunto de resultados se divide en siete secciones que describen (i) el conocimiento del servicio que brinda la ONPE, (ii) los motivos que impulsan la necesidad de contar con dicho servicio, (iii) la organización entre las autoridades y el electorado, (iv) la participación electoral, (v) los problemas identificados, (vi) las acciones positivas implementadas y (vii) las réplicas de solicitud. Estos hallazgos brindan valiosa información para comprender las dinámicas y los desafíos inherentes al proceso de instalación de mesas de votación con el objetivo de mejorar la eficiencia y la satisfacción de los ciudadanos en futuras elecciones.

### 4.1 Conocimiento del servicio

Las personas entrevistadas manifestaron que, al asumir el cargo de autoridad local, tenían conocimiento de que podían solicitar a la ONPE la instalación de una mesa de votación en sus respectivas jurisdicciones. Sin embargo, en algunos casos, expresaron que, durante la campaña para postular al cargo, tuvieron mayor ímpetu en la gestión de dicha solicitud. A través de redes sociales, lograron informarse acerca de la experiencia de otros centros poblados que previamente habían contado con este servicio, lo cual impulsó el proceso de indagación y gestión para acceder a dicho servicio.

Yo me enteré cuando postulé para la alcaldía. Ya estando ya como autoridad, el primer año fue lo que comenté al Consejo Municipal de lo que se podía hacer referente a lograr mesas de sufragio en la zona para la población. (María Jesús García. CC. PP. Malingas, Tambogrande).

Al margen de tener el cargo como alcalde del centro poblado de Pichiu Quinhuaragra, también

asumía la presidencia de la Asociación de Municipalidades de los centros poblados a nivel de la provincia de Huari, que son 52 centros poblados. Entonces, siempre estaba bien metido en lo que son las redes sociales, Facebook, principalmente. Y es ahí donde yo me entero de un alcalde y un centro poblado que se ubicaba en la región Loreto, me parece, pero era de la selva. Y, entonces, me entero de que resulta que él hace una publicación el alcalde y yo pues al toque me comuniqué con él y le dije: ¿Cómo es este proceso? Y él me dio las facilidades y, a través de esa, me contacté con la ONPE. (Edilberto Barboza, CC. PP. Tantachual Alto, San Silvestre de Cochán – San Miguel)

En el caso de uno de los entrevistados, el impulso para solicitar la instalación de mesas de votación surgió a partir de la crisis sanitaria. Edilberto Barboza señaló que, en el contexto de la pandemia de COVID-19 se promovió la descentralización de las mesas de sufragio en los centros poblados, por lo que identificaron una oportunidad para acceder al servicio.

Después de la pandemia que fue. Nos enteramos de que iba haber descentralización de mesas de sufragio en los centros poblados. Entonces [...] salió de nuestro centro poblado. Tuve contacto con las oficinas de ONPE para gestionar, para que hubiera elecciones en el centro poblado y el resultado es que, se está dando esta descentralización que nos hizo más fácil y factible de hacer realidad. (Edilberto Barboza).

El hecho de tener conocimiento de este servicio que brinda la ONPE, ya sea a través del ejercicio de sus funciones o del intercambio de información en plataformas digitales, evidenció la relevancia de canales de comunicación efectivos, y una adecuada difusión de los derechos y mecanismos electorales disponibles para las autoridades locales. De este modo, es posible garantizar una participación informada y una representación equitativa de todos los sectores de la población en el proceso democrático.

### 4.2 Organización entre las autoridades y el electorado

Según los testimonios recabados, una vez que las personas entrevistadas se enteraron de los servicios

ofrecidos por la ONPE, iniciaron un proceso de coordinación y organización a nivel local. Dicho proceso implicó la realización de reuniones informativas para comunicar las opciones disponibles. El siguiente paso supuso la planificación de actividades que permitieran la participación activa de la ciudadanía interesada en sufragar en los centros poblados. Adicionalmente, se solicitó la colaboración de las autoridades de los anexos y caseríos para apoyar en la difusión de información y en el empadronamiento de los electores.

Nos organizamos todos. Publicamos que se está dando esa descentralización para elecciones en nuestro centro poblado para mesas de sufragio. La gente acudía hasta el mismo centro poblado para emitir su firma, llenar nuestro padrón electoral, porque ellos necesitaban de urgencia quedarse más cerca, ya no ir más lejos. Yo creo que nuestras autoridades también de nuestros caseríos, que representan a nuestro centro poblado, ellos mismos, como teniente gobernador que le estaba haciendo, ellos vinieron y sacaron los formatos para hacer, firmar, y ellos se encargaron también de sacar de la población de cada caserío. (Edilberto Barboza).

Empezamos a trabajar. Vimos los requisitos. Invitamos a los tenientes gobernadores, a los presidentes de Codelos. A una reunión les explicamos el tema y nos comprometimos con los Codelos a darles un incentivo por el trabajo que ellos iban a hacer, porque a veces pasa que las autoridades de cada caserío a veces sí hacen su trabajo. (María Jesús García).

### 4.3 Motivos

A partir de las entrevistas realizadas, se recogieron los motivos más frecuentes que impulsan la necesidad de contar con dicho servicio. Entre ellos, resalta la distancia como uno de los principales inconvenientes para acceder a los locales de votación ubicados en la capital del distrito al que pertenecen. Aunque en algunos casos los centros poblados se sitúan relativamente cerca del distrito, estos locales de votación suelen beneficiar principalmente a los residentes de los anexos y caseríos más alejados. Además de la distancia, la geografía accidentada de la zona dificulta aún más el desplazamiento

del electorado hacia los locales de votación. Estos obstáculos geográficos representan un desafío significativo para garantizar la participación electoral equitativa de toda la ciudadanía en el proceso democrático.

Nuestro motivo de que hay caseríos muy lejanos que pertenecen a nuestro distrito San Silvestre de Cochán y ellos, para que concurran a votar para sufragar en el distrito, les llevaba mucho tiempo. [existe] el riesgo de movilizarse en carros porque la gente se va en un carro; así, recogía la gente. De repente, se llenaban bastantes, donde ellos podían sufrir de repente algún accidente. Y eso donde nos motiva de que nuestros electores dejaron de los caseríos que están más cerca a nuestro centro poblado. Ellos deben participar acá mismo en nuestro centro, poblando esa gente. (Edilberto Barboza).

Malingas tiene 20 centros poblados, anexos a la municipalidad de centro poblado. Muy poco de ellos son cercanos al casco urbano. El otro ya es demasiado lejos, que ya son fronteras, como otras con otras provincias, pues, y ellos son los más beneficiosos y agradecidos, porque pues les ahorraron tiempo y dinero. (María Jesús García).

Algunas de las autoridades entrevistadas señalaron que otro de los principales motivos para abstenerse de participar en un proceso electoral correspondía a los significativos gastos económicos asociados al traslado —incluidos costos de movilidad, alimentación y alojamiento—. Estos gastos suelen aumentar aún más cuando las y los ciudadanos asumen responsabilidades como miembros de mesa, lo que demanda una mayor dedicación de tiempo y recursos.

Y es bien accidentado [...] Es un poquito traumático para la población [...] Preferían pagar su multa, que es mínimo que ir a sufragar. Y es bien lejos, señorita, pero con el carro tenés que salir primero a la capital. Mira, hasta el capital, más o menos es 400 [soles]. Más de ahí a Huacaybamba más o menos está a 110 soles el pasaje de ahí al mismo distrito, más o menos algo de 15 soles. Esa es la recorrida ida y vuelta. Más o menos llega, algo de 1000 soles. Es bien lejos. (Lolio Villanueva CC.PP. Bella Aurora, Cochabamba – Huacabamba)

Salir de Shoroya es muy sufrido. Hemos pasado accidente [choque de peque peques]<sup>15</sup>; he perdido motores; y, cuando hemos llegado, muchas veces hemos dormido en el monte porque no alcanza. No hemos tenido ni plástico [para la lluvia]... (Mosorachi Nosomata- CC.NN. Shoroyacocha, Morona- Datem del Marañón).

Las autoridades entrevistadas expresaron que el acceso a los centros poblados es complicado no solo por la geografía del área, sino también por la escasez de medios de transporte. Esta situación se agrava aún más durante la jornada electoral, cuando se registra un alto tránsito de electores.

En estas épocas de elecciones, para nosotros, es bastante complicado trasladarnos al distrito de San Marcos. Principalmente, no hay movilidad suficiente porque resulta por esta zona. (Rusbelt Melgarejo, CC. PP. Pichiu Quinhuaragra, San Marcos, Huari)

A la dificultad de acceso y escasez de movilidad, se añaden otros obstáculos. En los testimonios recogidos, las personas entrevistadas reportaron conocer a víctimas de diversos problemas de inseguridad en de sus localidades. Además, señalaron que algunos electores de los centros poblados han sido afectados por los abigeos de la zona durante su ausencia para acudir a votar. Asimismo, se han registrado casos de violencia sexual en los trayectos hacia los centros de votación, entre otros fenómenos sociales.

Cuando ellos salen un poco de su casa, los abigeos siempre están al pendiente para robarles. Había, dice, violaciones. Un montón de cosas me comentaba a mi primo; y, a raíz de eso, los del pueblo también querían su mesa. (Lolio Villanueva).

#### 4.4 Problemas identificados

De acuerdo con la información obtenida en las entrevistas, los problemas principales se relacionan con el empadronamiento de electores de los anexos y caseríos remotos, particularmente, en localidades se la selva. Los testimonios recogidos destacan que la dispersión geográfica de las viviendas y la con-

siderable distancia entre ellas dificultan significativamente el proceso de registro de las y los ciudadanos. Esto puede generar una subrepresentación de estos sectores de la población, puesto que, en muchas ocasiones, no se logra incluir a todos los electores. No obstante, las autoridades entrevistadas también señalaron haber implementado medidas para continuar incorporando al electorado de la zona en la actualización del padrón antes de cada proceso electoral.

El problema que hemos tenido es llegar a sus casas para recolectar. OK, en la selva, tú sabes que viven a kilómetros, bien dispersos. Era bastante difícil, pero no imposible, señorita, porque formamos unos grupos de autoridades. (Lolio Villanueva).

En esa línea, uno de los entrevistados indicó que, durante el proceso de empadronamiento electoral, surgieron situaciones de desconfianza relacionadas con el requerimiento de firmas y huellas digitales en los listados de electores. Sin embargo, estos inconvenientes se disiparon gradualmente con la difusión de comunicados informativos por parte de las autoridades locales y mediante las redes sociales de la zona.

Sí, antes de que se diera la primera elección, sí hubo mucha desconfianza de la población. Y, para también erradicar un poco la desconfianza en la población, se hizo una reunión con los 20 presidentes y 20 tenientes de los 20 caseríos. Una reunión. Se hizo, un acta, se firmó. (María Jesús García).

Entre otros de los problemas identificados, uno de los entrevistados señaló que algunos electores y electoras de centros poblados se encuentran fuera de la localidad por razones laborales, de estudio o de salud, lo que dificultó contar con su firma en el listado de electores solicitantes. No obstante, para abordar esta situación las autoridades locales coordinaron el envío de listas de electores a las zonas que concentran un mayor número de estos ciudadanos para que firmaran y remitieran la documentación al centro poblado de origen. De esta manera, se logró agilizar y contar con la documentación requerida.



En cuestión de los empadronamientos, de cierta manera, sí fue complicado porque para poder convocar a toda la ciudadanía de acá de Pichiu, [...] hay algunos que residen en otro lado, pero sus DNI, sus domicilios, están aquí en la zona de Pichiu. (Rusbelt Melgarejo).

## 4.5 Participación

Al comparar procesos electorales en los que participaron con anterioridad, algunas de las personas entrevistadas resaltaron la importancia de ser consideradas en dichos procesos. Esto puede resultar significativo para aquellos electores y electoras que residen en anexos o caseríos.

La gente está bien agradecida [...], porque ha hecho un bien al pueblo que tanto necesitaba, porque la mayor parte se quedaban sin haber sufragado tanto para las elecciones regionales y a la presidencia. Entonces, ahora la gente está mejor y, por el otro lado, los apoyos parece que ya está entrando más. O como son el elector, esto ya están reclamando porque anteriormente dice, no tenía ni voz ni voto. Así me dijeron. (Lolio Villanueva).

Asimismo, destacan que la cercanía de la mesa de sufragio instalada facilita que la ciudadanía pueda ejercer su voto sin tener que ausentarse por un período prolongado de sus actividades diarias en el centro poblado. Esto no solo mejora la accesibilidad, sino que también fomenta una mayor participación ciudadana en el proceso electoral.

De la mejor forma, señorita, de la mejor forma. Hubo ocurrencia de nuestros electores. Ellos, como le digo, ya tenían tiempo también de llegar y poder regresar a su domicilio, por lo que ya están más cerca ya de regresar a sus casas. (Edilberto Barboza).

La gente estaba bien optimista. Las personas, viendo que ellos sufragan cerca, estaban felices de verdad. (Lolio Villanueva).

## 4.6 Acciones positivas

Las personas entrevistadas asocian la instalación de mesas de sufragio con una activación económica

temporal durante los días previos y el mismo día de la elección, en tanto se generan actividades económicas temporales que benefician a la localidad. Asimismo, expresaron que se valora la instalación de mesas de votación ya que permite contar con la presencia de las autoridades del orden, lo que contribuye con la seguridad y la tranquilidad del proceso electoral, evitando posibles actos violentos que pueden alterar el desarrollo regular de las votaciones.

Resulta que hay muchos hijos de acá de la zona, pero radican en Lima, Huaraz, así y entonces por temas de elecciones, ellos vengán acá a sufragar. Entonces, se genere ese movimiento tanto de transporte, tanto en la alimentación y otras cosas más que quizás. Se pueda desarrollar acá, ahí mismo, centro poblado. Y es por eso que también hoy en día Pichiu Quinhuaragra cuenta con un puesto de auxilio rápido de la PNP. Y, justamente, para ver también el orden y que los procesos de las elecciones se desarrollen de la mejor forma. (Rusbelt Melgarejo).

Una se beneficia por el tiempo, por la economía. Y el mismo comercial que tiene su puestito de negocio de venta de comida de bebida. Es para ellos ese día, un día muy productivo, porque hasta la última gelatina se vence. Entonces, por dos cosas: por mejorar la economía y cortar la distancia de la población. Y dos es porque esto genera, pues puestos temporales. (María Jesús García).

## 4.7. Réplica de solicitudes

Según las entrevistas realizadas, la instalación de mesas de sufragio en algunos distritos ha constituido un hito histórico que evidencia la posibilidad de materializar la descentralización. Este acontecimiento ha despertado el interés de otros centros poblados, que han manifestado su voluntad de indagar y consultar sobre el proceso, con el fin de replicarlo en sus propias localidades.

Recuerdo que llegaron los medios de Tambo Grande, aunque este acontecimiento era histórico en la zona. Era la primera Municipalidad de diez municipalidades que estaba haciendo ese trabajo. (María Jesús García).

Cuando hicimos la realidad lo de la selva [CC.PP. Bella Aurora], me llamó el alcalde de Pirushto, del centro poblado de Pirushto [para saber] cómo habían hecho. Y ni el alcalde provincial recordaba. Le dije: “Yo con el alcalde vamos a hacer todo lo posible para tramitar su mesa”. Y la gente de Pirushto y todas las autoridades empezaron a ponerse pilas. Justo en las elecciones regionales, ahí nomás, ya empezaron capturar [organizar] a toda su gente, para hacer firmas. Y también gracias a Dios de Pirushto nos salió. (Lolio Villanueva).

## V. Conclusiones

El presente documento aborda el proceso de implementación de mesas de sufragio en centros poblados. Esa línea, es significativo exponer los principales hallazgos relacionados con la inclusión de estos espacios para el ejercicio del derecho al voto, con el objetivo de garantizar este derecho fundamental. El análisis de las experiencias y desafíos encontrados permitirá identificar las mejores prácticas y oportunidades de mejora, a fin de asegurar que toda la ciudadanía pueda ejercer su derecho a elegir de manera equitativa y accesible.

- La participación electoral es un pilar esencial de la democracia, sistema en que el ejercicio del voto es un derecho que permite a la ciudadanía ser parte activa de la toma de decisiones. Sin embargo, persisten brechas que dificultan una representación verdaderamente inclusiva. En respuesta a ello, el servicio de la ONPE para la instalación de mesas de sufragio en centros poblados significa un avance para reducir la brecha en el acceso al voto de aquellas poblaciones en situación de vulnerabilidad.
- La solicitud de instalación de mesas de sufragio responde a diversos factores, que incluyen la accesibilidad, la proximidad al electorado y la facilidad de acceso a los lugares de votación. Estas instalaciones pueden impactar significativamente en la participación electoral de los centros poblados. Sin embargo, la ausencia de mesas en áreas adecuadas puede desmotivar a la ciudadanía a participar en los comicios, lo que debilita el ejercicio democrático de dicha población electoral.
- Los mecanismos de verificación de requisitos y atención para la instalación de mesas de sufragio en centros poblados planteados por la SGM/ONPE permiten validar si la información de los electores de centros poblados es fiable. Asimismo, a través de dichos mecanismos, es posible verificar si la zona cuenta con los establecimientos adecuados para el uso y manejo del material electoral. De esta manera, se garantiza el desarrollo de un proceso transparente.
- Entre los problemas más frecuentes, destaca la verificación de información de los centros poblados. En varias ocasiones, se ha registrado una dirección de domicilio diferente a la dirección de residencia de los electores de la zona. Además, la escasa cobertura y la remota conectividad dificulta una comunicación constante y permanente.
- En las ERM 2022, se registró un aumento de 8.31 % en la participación, alcanzando un 81.87 % en comparación con las EG 2021, en las que se alcanzó solo un 73.56 %. pese a la descentralización de mesas de sufragio en centros poblados. Cabe anotar que, puesto que dicho proceso electoral se realizó aún en el contexto de la COVID-19, la situación sanitaria posiblemente influyó en la baja participación. Estos resultados son relevantes para comprender la dinámica electoral y la implicancia de la participación ciudadana en el ámbito regional, así como para identificar posibles áreas de mejora en futuros procesos electorales.
- Los datos estadísticos analizados muestran una correlación entre las regiones con altos índices de pobreza identificados en el informe del INEI de 2023 y la cantidad de centros poblados donde la ONPE ha brindado el servicio de instalación de mesas de sufragio. Dicha correlación sugiere una posible relación entre los niveles de desarrollo socioeconómico de estas zonas y la necesidad de brindar mayor accesibilidad en los procesos electorales en dichas localidades, con miras a promover una participación ciudadana más equitativa y representativa.
- Las autoridades locales que participaron de las entrevistas destacaron que los factores geográficos y de traslado representa un desafío significativo para la ciudadanía que desea ejercer su derecho al voto.

## VI. Recomendaciones

- En el marco del proceso electoral, es crucial establecer mecanismos eficientes que faciliten el empadronamiento de los electores que residen en centros poblados y caseríos más distantes. De este modo, será posible llegar a un mayor número de ciudadanos y garantizar su participación en el ejercicio democrático. Asimismo, es necesario continuar ampliando la instalación de mesas de sufragio en estas zonas, de manera que se brinde un servicio accesible y se fortalezca la inclusión política de los habitantes de estas áreas alejadas de los principales centros urbanos.
- La coordinación efectiva entre los diferentes niveles de gobierno es fundamental para garantizar una actualización adecuada de la lista de electores. Es crucial que exista un trabajo conjunto y colaborativo entre las distintas esferas gubernamentales, a fin de asegurar que el padrón electoral se mantenga actualizado y refleje fielmente la composición del electorado.
- La coordinación interinstitucional entre la ONPE y Reniec resulta fundamental para contar con mecanismos ágiles y eficientes que permitan verificar los datos del electorado. Es recomendable que ambas instituciones trabajen de manera conjunta, fortaleciendo las actividades de campo dirigidas a la verificación e inclusión de la ciudadanía, especialmente en el caso de aquellos residentes de las zonas rurales del país. Esto contribuirá a asegurar una mayor participación y representatividad en los procesos electorales.
- Finalmente, se sugiere una mayor difusión del servicio de instalación de mesas de sufragio que brinda la ONPE a través de las ORC, redes sociales o algunos portales de difusión de instituciones gubernamentales de alcance nacional, como el Minedu y el Minsa. Estas medidas permitirán replicar el servicio en más centros poblados, garantizando así una mayor participación ciudadana en los procesos electorales.

## Apéndice

Anexo 1  
Lista de entrevistados

Entrevistados	Cargo	CCPP	Distrito	Provincia	Región
María Jesús García Varillas	Ex Alcaldesa	Malingas	Tambogrande	Piura	Piura
Rusbelt Melgarejo	Ex Alcalde	Pichu Quinhuaragra	San Marcos	Huari	Áncash
Lolio Héctor Villanueva Gamarra	Coordinador General INS <sup>16</sup>	Bella Aurora	Cochabamba	Huacaybamba	Huánuco
Edilberto Barboza	Ex Alcalde	Tantachual Alto	San Silvestre De Cochan	San Miguel	Cajamarca
Mosorachi Nochomata Tanchima	Presidente Comunidad Nativa	Shoroyacocha	Morona	Datem Del Marañón	Loreto

Elaboración propia

## VII. Bibliografía

- 1 "Plan Estratégico Institucional Modificado (PEI 2020–2025)". Resolución jefatural n. ° 002108-2022-JN/ONPE. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales, 21 de junio de 2022. <https://bit.ly/3v0dS5R>
- 2 Perú. Ley n. ° 27680. Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización. Capítulo XIV, título IV, artículo 188. 6 de marzo de 2002. <https://bit.ly/4d8xUf7>
- 3 Perú. Ley n. ° 27972. Ley Orgánica de Municipalidades. 27 de mayo de 2003. <https://bit.ly/3WqJdtY>
- 4 En el capítulo 4 se recogen experiencias positivas de electores de CC. PP. acerca de la implementación
- 5 Ver: <https://bit.ly/4bKRUMY>
- 6 "Reglamento de Organización y Funciones de la Oficina Nacional de Procesos Electorales". Resolución jefatural n. ° 000902-2021/JN/ONPE, título II, capítulo IV, artículo 50, incisos j) y k). Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales, 30 de setiembre de 2021. <https://bit.ly/4dwmpOK>
- 7 Los pasos están detallados de manera gráfica en el siguiente enlace: <https://bit.ly/4dsXRWG>
- 8 En las ERM 2022 la ONPE identificó que el CC. PP. Santo Domingo de Kokari (Puerto Bermudez, Oxapampa, Pasco) contó con la cantidad mínima de electores hábiles, cifra que ascendió a sesenta.
- 9 Dato recogido por la autora en consultas previas al inicio de la elaboración del Cuaderno electoral 9.
- 10 En 2001, Reniec implementó un proyecto piloto que incorporaba códigos de ubicación geográfica de centros poblados, lo que permitió la creación de 300 grupos de votación en el padrón para la zona de las ERM 2002 (ONPE 2007). Este proyecto se suspendió en 2003 debido a restricciones presupuestales (ONPE 2007). No obstante, la Ley 31079 estableció como disposición complementaria la actualización de los ubigeos.
- 11 Ficha técnica ERM 2022, versión 10.
- 12 Ficha técnica ERM 2022, versión 10.
- 13 Ficha técnica ERM 2022, versión 10.
- 14 Ficha técnica ERM 2022 v.10.
- 15 Embarcación de madera a modo de canoa, con motor.
- 16 Instituto Nacional de Salud (INS).
- Aragón, Jorge, Henry Ayala, Pámela Cantuarias, Rodrigo Gil, 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.
- Banco Mundial. 2023. "Resurgir fortalecidos: Evaluación de pobreza y equidad en el Perú". Reporte general. Lima: Grupo Banco Mundial.
- Birch, Sarah. 2023. "Integridad electoral como igualdad política". *Revista Elecciones* 22 (25): 19-46. <https://doi.org/kzx3>
- Bustos Ocampos, Mariuxy Pamela, María Belén Elías Pineda, Valeria Lozada Gallo, y Mario Ñahui Sacha et al. 2023. *Acceso al voto de las personas con discapacidad en Perú. El rol de los organismos de gestión electoral*. 1a. ed. Documento de trabajo 53. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/3TfslYS>
- Casalino, Carlota, Sandra Morales, y Danny Santa María. 2019. «Inclusión y tecnología en el padrón electoral 1995-2019». En *Padrón electoral en el Perú. Hitos, tecnología e itinerarios. 1812-2019*, 1a ed., 2019-2241. Lima: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. <https://bit.ly/3YBVM6C>
- Dahl, Robert A. 1999. *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Traducido por Fernando Vallespín. Ciudad de México: Santillana Ediciones Generales.
- Defensoría del Pueblo. 2010. "Diagnóstico de la realidad y funcionamiento de las municipalidades de centro poblado". Informe 13. Documentos defensoriales. <https://bit.ly/3WSw7p9>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2018a. *Directorio nacional de centros poblados. Censos nacionales 2017: XII de población, VII de vivienda y III de comunidades indígenas*. 1a ed. Vol. 2. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. <https://bit.ly/3WLRjI7>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2018b. "Resumen de los centros poblados". Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. <https://bit.ly/3WRJ16B>

- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2023. "Perú: Indicadores de gestión de municipalidades de centros poblados 2022". Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. <https://bit.ly/4dv0aJ0>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2024a. "Registro Nacional de Municipalidades: Ficha técnica". Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. <https://bit.ly/3zN531m>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2024a. "Perú: Evolución de la pobreza monetaria 2014-2023". Informe técnico. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. <https://bit.ly/4fD12gj>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2024b. "Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones". Informe técnico n. ° 1, julio – diciembre 2023. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. <https://bit.ly/4frKd6F>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2024c. "Registro Nacional de Municipalidades: Ficha técnica". Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. <https://bit.ly/3zN531m>
- Jaramillo, Cristhian. 2019. "La participación política y el abstencionismo: Breves definiciones en el marco latinoamericano". En *Sanciones, multas y abstencionismo electoral en el Perú. Tres estudios sobre participación electoral y voto obligatorio*, coordinado por Manuel Valenzuela Marroquín, 1a ed., 23-56. Serie Documento de Trabajo n. ° 45. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/3DjafMg>
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. 2005. *El ausentismo electoral en el Perú: 1998-2002. Características de seis procesos electorales*. 1a ed. Documento de trabajo 10. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/4dc461g>
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. 2007. *Mesas de sufragio. Experiencias de conformación en centros poblados: comicios 2006*. 1a ed. Documento de trabajo 15. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/4co84D6>
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. 2022a. *Compendio electoral peruano*. 1ra ed. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/3zWfNIR>
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. 2022b. "Informativo Electoral n. ° 10". Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/3rjwk7w>
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. 2023. "ONPE: Participación de electores y miembros de mesa son fundamentales en las elecciones de autoridades de centros poblados". Plataforma digital única del Estado peruano. 1 de diciembre de 2023. <https://bit.ly/3Aegu2r>
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. 2024. "Datos sobre centros poblados". Microsoft Excel. Base de datos.
- 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>
- 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>
- Tuesta Soldevilla, Fernando. 2003. "Abstencionismo y ausentismo, ¿son iguales?" *Revista Elecciones* 2 (2): 51-57. <https://doi.org/nbwq>
- Vásquez Cordano, Arturo, y Luis Bendezú Medina. 2008. *Ensayos sobre el rol de la infraestructura vial en el crecimiento económico del Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Banco Central de Reserva del Perú. <https://bit.ly/41MB6K1>



“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:	Susana Vital Reyes Gerente de Información y Educación Electoral
	Pablo Andres Hartill Montalvo Subgerente de Documentación e Investigación Electoral
Equipo de investigación:	Mariuxy Bustos Ocampos
Corrección de estilo:	Nae Hanashiro Ávila
Diagramación y carátula:	Doris Isabel García Núñez

Bustos Ocampos, Mariuxy. (2024). *Cuaderno Electoral n.º 9. Mesas de sufragio en centros poblados*. Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Cuaderno Electoral n.º 9, diciembre de 2024. Editado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, Jirón Washington 1894, Cercado de Lima.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú 2024- 13163. Publicado en diciembre de 2024.

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.