

# Elecciones Generales Perú 2021: claves para diseccionar las elecciones del Bicentenario\*

HENRY AYALA ABRIL  
<henry.ayala@pucp.edu.pe>  
Pontificia Universidad Católica del Perú  
Perú  
ORCID: 0000-0001-7281-5223

[Resumen] Las elecciones generales peruanas de 2021 se posicionaron como un reto desde muchas acepciones: por un lado, significaron una salida democrática e institucional a la crisis política producida desde la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski en 2017 y seguida de una serie de enfrentamientos entre el Poder Ejecutivo y Legislativo que llevaron a la vacancia del expresidente Martín Vizcarra; por otro, la emergencia sanitaria de la COVID-19 y las reformas políticas a estrenar durante dichos comicios presentaban nuevas reglas y protocolos que convertían a esa elección en un tubo de ensayo para la democracia peruana. Sin embargo, la fragmentación electoral récord, la alta tasa de ausentismo, la baja confianza en los partidos políticos y los estragos de la pandemia en la población destacaron la pauta dentro de las elecciones enmarcadas en los 200 años de Independencia de Perú. El siguiente artículo examina los principales elementos y características presentes durante estos comicios, en particular su desarrollo, las candidaturas y los resultados en primera vuelta con el fin de argumentar en dónde radica la atipicidad de esta elección y las posibles implicancias para el siguiente quinquenio peruano.

[Palabras clave] Elecciones, Perú, bicentenario, ausentismo, reformas electorales.

[Title] 2021 Perú General Elections: keys to dissect the Bicentennial Elections

[Abstract] The Peruvian general elections of 2021 positioned themselves as a challenge from many perspectives: on the one hand, they represented a desire to achieve a democratic and institutional end to the political crisis that came about due to the resignation of Pedro Pablo Kuczynski in 2017, and was followed by several conflicts that lead to the impeachment of former President Martin Vizcarra; and on the other, the COVID-19 public health emergency and the brand-new political reforms implemented during those elections presented new rules and protocols that turned said election into a test tube for Peruvian democracy. However, the political fragmentation reaching a new peak, the high rate of absenteeism, the low trust in the political parties and the ravages of the pandemic in the population set the tone within the elections framed in the 200 years of Peru's Independence. The following article makes a brief review of the main elements and characteristics present during these elections; in particular, their development, the candidates and the results of the vote count, as a way to provide the necessary keys to understand its outcome and its contextualization in recent Peruvian history.

---

\* Este artículo se terminó de escribir en mayo de 2021, por lo que solo considera los resultados de la Primera Vuelta realizada el 11 de abril. El autor agradece los comentarios de Milagros Campos y Tomás Došek a una versión preliminar de este texto.

[Keyword] Elections, Peru, Bicentennial, Absenteeism, Electoral Reform.

[Recibido] 30/04/21 y [Aceptado] 28/05/21

AYALA, Henry. 2021. "Elecciones Generales Perú 2021: claves para diseccionar las elecciones del Bicentenario". *Elecciones* (enero-julio), 20 (21): 303-326. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n21.14

## 1. INTRODUCCIÓN

El quinquenio pasado ha sido probablemente en el que más el electorado peruano ha acudido a las urnas. Luego de la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018), el último presidente peruano escogido a través de elección popular, los peruanos y peruanas han acudido a votar por autoridades regionales y municipales (2018), han expresado su apoyo o rechazo a proyectos de reforma política a través de referéndum (2018) y han elegido un Congreso extraordinario a raíz de la disolución del anterior (2020). Durante este periodo de crisis política, Perú ha pasado por 4 presidentes y 2 congresos diferentes, y para muchos las elecciones de 2021 simbolizaban una salida democrática e institucional al resquebrajamiento político de los últimos años.

Sin embargo, la larga confrontación en diferentes tiempos entre el Poder Ejecutivo y Legislativo (que conllevó a una mayor desconfianza en los partidos políticos representados), la fragmentación electoral y los estragos de la emergencia sanitaria producto de la COVID-19 fueron determinantes para mantener un débil equilibrio de fuerzas dentro de las elecciones enmarcadas en los 200 años de independencia de Perú.

El siguiente artículo examina los principales elementos y características presentes durante estos comicios, en particular su desarrollo, las candidaturas y los resultados en primera vuelta con el fin de argumentar en dónde radica la atipicidad de esta elección y las posibles implicancias para el siguiente quinquenio peruano.

## 2. CRISIS, REFORMAS Y COVID-19. EL CONTEXTO DE LAS ELECCIONES DE 2021

El 11 de abril de 2021, el electorado peruano asistió a votar en el marco de tres procesos recientes, pero ligados entre sí: el conflicto entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, el proceso incompleto de reforma política, y la emergencia sanitaria de la COVID-19. El primero versa entre las constantes crisis políticas presentadas durante todo el gobierno de Martín Vizcarra (2018-2020) que engloban desde interpelaciones a ministros por parte del Congreso, pasando por su disolución constitucional, hasta llegar a un proceso de vacancia presidencial

en noviembre de 2020.<sup>1</sup> Este proceso deterioró no solo la legitimidad del ya vapuleado Congreso —85% de la población aprobó su disolución—<sup>2</sup> si no que erosionó la imagen de Fuerza Popular, la principal fuerza política de oposición y dominante bancada parlamentaria, cuyo liderazgo partidario de Keiko Fujimori es clave para comprender el periodo de inestabilidad política imperante en ese periodo.

Con el costo político de enfrentarse ante un Poder Ejecutivo popular, sumado a las investigaciones de la Fiscalía hacia Fujimori por presunto lavado de dinero y por formar parte de una organización criminal, el apoyo del fujimorismo se vio mermado: a juzgar por su representación parlamentaria, Fuerza Popular pasó de 73 congresistas en 2016 a tan solo 15 a raíz de las elecciones congresales de 2020. Este punto es clave para comprender la fragmentación a partir de aquellas elecciones, pues tras el quiebre del dique fujimorista a nivel nacional, el cual había alcanzado el 39% de los votos válidos en 2016, surgieron nuevas organizaciones políticas para ocupar el espacio electoral vacante. Aunque atomizados, estos partidos canalizaron el apoyo perdido por el fujimorismo en 2020 y en la primera vuelta de 2021.

La respuesta del Poder Ejecutivo ante este conflicto entre poderes fue el inicio de un proceso de reforma política inaugurado con un Referéndum Nacional en diciembre de 2018 y ampliado con las recomendaciones de la Comisión de Alto Nivel de la Reforma Política presidida por Fernando Tuesta en 2019.<sup>3</sup> Es aquí donde es importante recordar que el sistema electoral peruano se caracteriza por llevar a cabo elecciones concurrentes cada 5 años, en las que se escoge una lista presidencial conformada por 1 presidente y 2 vicepresidentes, 130 congresistas y 5 parlamentarios andinos. De ellos, los últimos dos cargos se escogen por lista cerrada con posibilidad de utilizar el voto preferencial para escoger a 1 o 2 candidaturas de una organización política. En el caso que ninguna candidatura presidencial obtenga más del 50% de votos válidos, el primer y segundo puesto pasan al balotaje, también conocido como “Segunda vuelta”.

---

1 Un resumen de este conflicto y su impacto puede revisarse en Requena (2020) o Ayala *et al.* (2021). Para un resumen del proceso de vacancia de Martín Vizcarra revise Ortiz (2020) <https://elcomercio.pe/politica/congreso-declaro-la-vacancia-del-presidente-martin-vizcarra-noticia/>

2 Ipsos Perú. Octubre 2019.

3 El informe se encuentra disponible en la siguiente página web: <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/267698-informe-final-de-la-comision-de-alto-nivel-para-la-reforma-politica>

Así, entre las reformas más importantes propuestas por el Ejecutivo se encontraba el retorno a la bicameralidad, la reorganización de criterios para inscribir y mantener la inscripción de los partidos políticos, la inserción de elecciones primarias para la selección de candidaturas, la eliminación del voto preferencial, la exigencia de criterios de paridad y alternancia para promover la participación igualitaria de las mujeres, reformas sobre el financiamiento político de los partidos, nuevos requisitos para postular a un cargo público, entre otras. En total fueron doce proyectos de ley enviados al Congreso de la República, muchos de los cuales sufrieron modificaciones contrarias al espíritu de lo que proponían –por ejemplo, se pretendió aplicar las elecciones primarias con criterios distintos entre los partidos nuevos y los que ya poseían registro en el JNE–, mientras que otros simplemente no llegaron a discutirse ni aprobarse en su momento.<sup>4</sup>

Una vez reconstituido el Congreso de la República en marzo de 2020, la reforma política entró en agenda tanto por la misma naturaleza de la campaña electoral –el 47% de postulantes al Congreso en 2020 consideró que uno de los principales temas a priorizar en su gestión era la reforma política (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2020)– como por la urgencia de adecuar las leyes electorales a la situación de la emergencia sanitaria que requería aforos reducidos y representaba nuevas dificultades logísticas para el proceso electoral. De este modo, se aprobaron cambios importantes como la inclusión del requisito de paridad y alternancia en las listas congresales, la prohibición de postular a candidaturas con sentencias judiciales en primera instancia, el desarrollo de elecciones internas organizadas por las instituciones electorales, mayor fiscalización del financiamiento político y la creación de una circunscripción electoral de peruanos en el extranjero a ser representada por dos escaños en el Congreso.

No obstante, al no desarrollarse una agenda coherente de reforma política en el debate parlamentario, hubo algunas modificaciones contradictorias entre sí: así, por ejemplo, el Congreso optó por exigir paridad y alternancia de género en las listas congresales, pero mantuvo el voto preferencial, aprobó la realización de elecciones internas organizadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), aunque sin exigir un mínimo de participación para que la organización pueda postular, y votó a favor de la creación de la circunscripción

---

4 Para mayor información sobre el estado actual de la legislación electoral revise el texto de Velásquez *et al.* (2021).

de peruanos en el extranjero, pero removiendo 2 curules de la ya subrepresentada Lima Metropolitana. De este modo, las Elecciones Generales 2021 estrenaron nuevas disposiciones reglamentarias fruto de un proceso incompleto de reforma política, cuyos cambios influyeron en su desenlace.

Ligado a estos cambios se encuentra la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de la COVID-19, la cual desnudó y evidenció la incapacidad del Estado peruano al momento de brindar servicios básicos como la salud a lo largo del territorio. Esto sin duda conlleva cambios en el desarrollo del proceso electoral, sobre todo en uno de los países a nivel global con mayor tasa de fallecidos por la COVID-19 (DONG, DU Y GARDNER 2020). Esta crisis se distribuyó de manera desigual a nivel subnacional exacerbando las diferencias en infraestructura y el alcance estatal principal entre Lima y otras regiones del país.

Uno de estos cambios fue la necesidad de elaborar campañas electorales que no dependan de sobremanera de actividades presenciales: así, hubo un mayor uso de redes sociales, como Facebook, WhatsApp o Twitter para compartir contenido político y movilizar a las y los simpatizantes de cada agrupación política. A pesar de que no todas las candidaturas establecieron actividades netamente digitales, la evidencia encontrada sugiere que esas redes sirvieron de apoyo importante en la planificación e incremento en la intención de voto de algunas candidaturas en particular (VILLANUEVA 2021).

Finalmente, si bien se habló en su momento sobre pedidos de postergación de elecciones –pedido exigido incluso por el expresidente que firmó su convocatoria–,<sup>5</sup> su promulgación oficial ya formalizada vía Decreto Supremo, la necesidad de mantener la salud democrática de las instituciones, y los protocolos de prevención y seguridad de la ONPE para garantizar el correcto desarrollo de los comicios para preservar la salud de los votantes fueron aval para seguir adelante con el cronograma establecido.

---

5 Diario Gestión. 22 de enero de 2021. “Martín Vizcarra pide aplazar elecciones hasta mayo ante segunda ola”. <https://gestion.pe/peru/politica/martin-vizcarra-pide-aplazar-elecciones-hasta-mayo-para-cuidar-salud-ante-segunda-ola-del-covid-19-nndc-noticia/>

### 3. CANDIDATURAS SIN ALIANZAS: LA OFERTA POLÍTICA PRESIDENCIAL

En las elecciones de 2021 se presentaron un total de 3.342 candidaturas: 20 listas presidenciales,<sup>6</sup> 3.026 candidaturas congresales y 250 postulantes al Parlamento Andino. Si bien la tasa de exclusión por problemas de inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones fue menor a la de procesos anteriores (6,7%), otros motivos como la renuncia, el retiro o improcedencia de ciertas inscripciones redujeron la cifra final a 2.774 participantes de los comicios de abril.

Entre las principales candidaturas presidenciales se encontraban figuras que ya habían tentado la presidencia en 2016, como Keiko Fujimori, la representante de la izquierda progresista Verónica Mendoza, el empresario educativo César Acuña y el economista Julio Guzmán. El caso de los dos últimos es particular, pues fueron excluidos de esos comicios a pesar de que gozaban de una intención de voto expectante. A aquellas postulaciones se sumaban candidaturas provenientes del Congreso de la República disuelto, como Yonhy Lescano de Acción Popular y Marco Arana del Frente Amplio, o del nuevo Parlamento como José Vega de Unión por el Perú o Daniel Urresti de Podemos Perú. También hicieron su aparición figuras con recorrido municipal como el exalcalde de La Victoria George Forsyth o el exregidor provincial de Lima Rafael López Aliaga; mientras que Hernando de Soto y Pedro Castillo, a pesar de no haber obtenido un cargo de elección pública, provenían de las esferas políticas de la historia reciente.

Lo llamativo desde el inicio de la elección fue el número de organizaciones interesadas en participar: como se mencionó anteriormente, la ruptura fujimorista y la fragmentación del voto congresal en 2020 dio paso a una atomización de las fuerzas políticas con intenciones de alcanzar la presidencia y una bancada parlamentaria. No obstante, también hubo un incentivo institucional. Debido a los cambios a la Ley de Organizaciones Políticas aprobadas en 2019, los partidos políticos que no pasaran la valla electoral —obtuvieran mínimo 5% de los votos válidos a nivel congresal y 7 congresistas en más de una circunscripción— perderían su inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones. Este

---

6 Uno de los casos interesantes de esta elección fue la ausencia del Partido Aprista Peruano debido a la crisis interna que mantiene tras el suicidio de su líder Alan García Pérez. Para 2021, el APRA inscribió a la exministra Nidia Vilchez, pero, debido a presiones internas y fallas en el proceso de inscripción, la precandidata renunció a su intención de postular días antes de la fecha límite.

fue el motivo por el que las 24 organizaciones políticas con inscripción vigente se presentaron al proceso electoral, de modo que resultaron inscritas 18 a nivel presidencial y 20 en las elecciones congresales.

Si bien la legislación peruana contempla la conformación de alianzas políticas, el requisito para pasar la valla electoral se incrementa en un punto porcentual por cada organización dentro de la alianza. A pesar de ser bajo en comparación con otros países latinoamericanos, ese acápite parece desincentivar su uso dentro de la elección. Esto es sintomático del quinquenio presente, pues no solo es un obstáculo institucional el causante de la fragmentación de candidaturas: los pocos intentos de formar coaliciones nacionales han sido efímeros o intrascendentes.

Así, por ejemplo, el expresidente Martín Vizcarra no conformó –ni buscó conformar– una coalición política que proponga una lista oficialista ante las congresales de 2020 pese a su notoria aprobación presidencial, elección en la que la candidata de izquierda Verónica Mendoza tampoco pudo concretar una alianza electoral con el partido Juntos por el Perú, liderado por Yehude Simon, y Perú Libre de Vladimir Cerrón, aunque aquel acercamiento significó el cisma de algunos liderazgos en su coalición. Curiosamente, Mendoza logró una alianza implícita con Juntos por el Perú en 2021, pero no con Perú Libre, cuyo candidato presidencial obtuvo un sorprendente crecimiento hacia las últimas semanas de campaña y entró a segunda vuelta. En esta elección también se gestó otro intento de alianza entre Alianza Para el Progreso y el Partido Popular Cristiano, pero no llegó a buen puerto por cuestiones al interior de cada partido.

#### 4. CAMPAÑA ELECTORAL DURANTE LA PANDEMIA

La campaña presidencial peruana se desarrolló tardíamente y siempre en interacción con la agenda de las medidas dispuestas por el gobierno para frenar el avance de la pandemia en el país. Por ejemplo, el anuncio de la segunda cuarentena por parte del presidente Francisco Sagasti modificó las actividades de las candidaturas, así como su mensaje hacia sus electores: mientras algunas candidaturas llamaban a respetar las medidas del gobierno, otras promovían manifestaciones en contra de la medida. En ese sentido, la agenda estuvo marcada por la coyuntura sanitaria más que por las propias propuestas de la oferta



política. No sorprende entonces que el tema más tocado de la cobertura programática de los medios de comunicación fuera la salud con un 17% (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021B).

Las medidas gubernamentales provocaron la necesidad de usar redes sociales para generar atención y viralizar la campaña de cada candidatura. En ese sentido, Facebook fue el medio preferido por las organizaciones políticas, ya que cuenta con mayor cantidad de usuarios en el país: 94% del total de usuarios de redes sociales según Ipsos Perú (2020) por sobre Instagram (60%) o Twitter (29%). ¿Quién utilizó mejor las redes sociales en campaña? A juzgar por el crecimiento diario de su página oficial de Facebook, destacan la campaña de Pedro Castillo y Rafael López Aliaga para canalizar atención y convertirla en votos a través de sus publicaciones: tal como se observa en la Tabla 1, ambas candidaturas crecieron en más de 1000% en número de *likes* durante toda la campaña.

TABLA 1

Evolución de *likes* en las páginas de Facebook de las candidaturas presidenciales

Candidatura	Número de <i>Likes</i> (2/01)	Número de <i>Likes</i> (10/04)	Variación (Cant.)	Variación (%)
Pedro Castillo	6.239	79.875	73.636	1180,3%
Rafael López Aliaga	30.478	377.335	346.857	1138,1%
Rafael Santos	3.329	11.284	7.955	239,0%
José Vega	29.769	69.587	39.818	133,8%
Hernando de Soto	107.777	242.195	134.418	124,7%
Alberto Beingolea	13.395	27.776	14.381	107,4%
Andrés Alcántara	3.121	5.231	2.110	67,6%
George Forsyth	103.823	167.068	63.245	60,9%
Ciro Gálvez	22.910	27.886	4.976	21,7%
Daniel Salaverry	17.645	20.780	3.135	17,8%
Verónica Mendoza	321.653	369.204	47.551	14,8%



→				
Yonhy Lescano	441.017	494.811	53.794	12,2%
Daniel Urresti	608.060	664.705	56.645	9,3%
Marco Arana	31.659	34.381	2.722	8,6%
César Acuña	979.051	1.022.562	43.511	4,4%
Keiko Fujimori	1.653.612	1.683.312	29.700	1,8%
Ollanta Humala	164.273	167.160	2.887	1,8%
Julio Guzmán	642.946	633.020	-9.926	-1,5%
Total	4.967.738	5.619.869	652.131	13,1%

Fuente: Monitoreo de redes sociales realizado del 2 de enero al 11 de abril, Jurado Nacional de Elecciones (2021a).  
Elaboración propia.

No obstante, el uso de redes sociales para campañas políticas está aún lejos de utilizar todo su potencial en Perú, dado que la mayoría de campañas las utilizan de forma informativa, como una bitácora de viajes y actividades de las candidaturas en vez de liberar su potencial interactivo y de movilización política. Uno de los formatos más utilizados fue la “transmisión en vivo” desde la cual se transmitían las entrevistas de las candidaturas, así como las actividades de campaña presenciales a lo largo del territorio nacional. No obstante, la baja profesionalización de la campaña digital persiste como una limitación que ya se ha mencionado en campañas anteriores como la de 2016 (VILLANUEVA Y AYALA 2020).

Ante un contexto de pandemia que conlleva limitaciones en la realización de actos presenciales, las candidaturas dependían más que antes de la cobertura de medios de comunicación tradicional para lograr llegar a la población. Así, en un monitoreo de la cobertura de los medios en las últimas semanas de campaña se encontró que había disparidad no solo entre las candidaturas –Rafael López Aliaga concentraba el 16% de las unidades informativas, mientras que Pedro Castillo solo aparecía en el 3%–, sino también de género: a pesar de que las mujeres representaban el 50% de candidaturas al Congreso, solo ocuparon el 35% de las unidades informativas de los principales medios tradicionales (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021C). Esto guarda relación con que el 52% de candidaturas congresales haya considerado la falta de cobertura de medios como una de las principales dificultades encontradas en la campaña electoral (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021B).

Una forma de equiparar la atención mediática durante la primera vuelta fue a través de los debates electorales organizados por el Jurado Nacional de Elecciones del 27 al 30 de marzo. A pesar del gran número de candidaturas presidenciales, el estreno de un formato que permitía la repregunta y los comentarios hacia las propuestas de otros competidores brindó una plataforma nacional para que las candidaturas menos conocidas dieran a conocer sus propuestas, entre ellas la de Pedro Castillo. Si bien no hay evidencia fehaciente que determine el verdadero impacto de los debates electorales en el voto, una reciente encuesta del IEP reveló que el 65% de peruanos mencionaba que los debates electorales y la aparición en noticias de las candidaturas habían influido en su voto.<sup>7</sup>

## 5. RESULTADOS DE LA ELECCIÓN

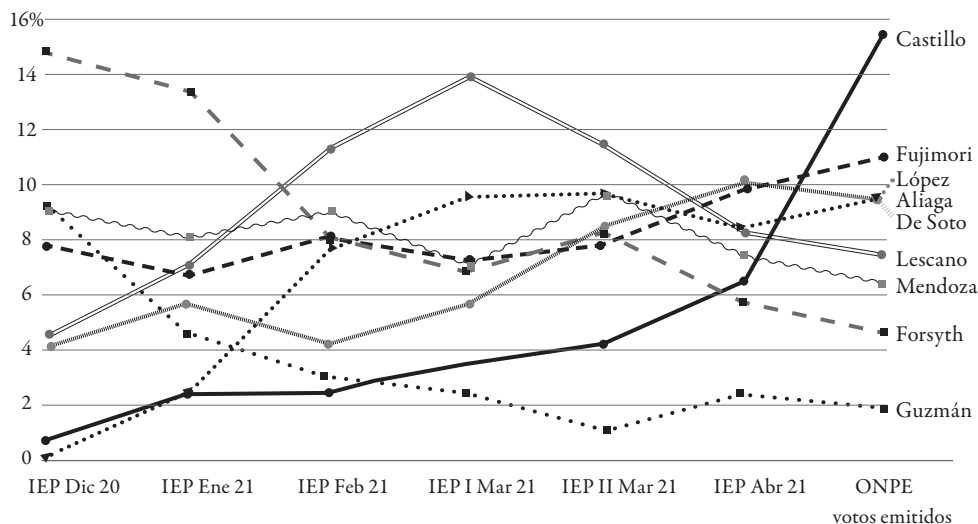
A lo largo de toda la campaña no hubo un favorito indiscutible, pues las cortas diferencias en la intención de voto de las candidaturas mantenían en la expectativa cuál sería la que despunte de sus contrincantes. Esto en muchos momentos de la elección puso en tela de juicio la efectividad de las encuestas de opinión al no establecer un claro favorito dentro de sus informes a escala nacional. No obstante, como se observa en el siguiente gráfico, la intención de voto medida según el Instituto de Estudios Peruanos muestra patrones de crecimiento y caída en varios momentos de la campaña electoral.

---

7 Encuesta de opinión IEP. II Abril 2021. <https://iep.org.pe/noticias/encuesta-de-opinion-abril-ii-2021/>

GRÁFICO 1

## Intención de voto presidencial (IEP) y comparación con votos emitidos del conteo ONPE, 2021



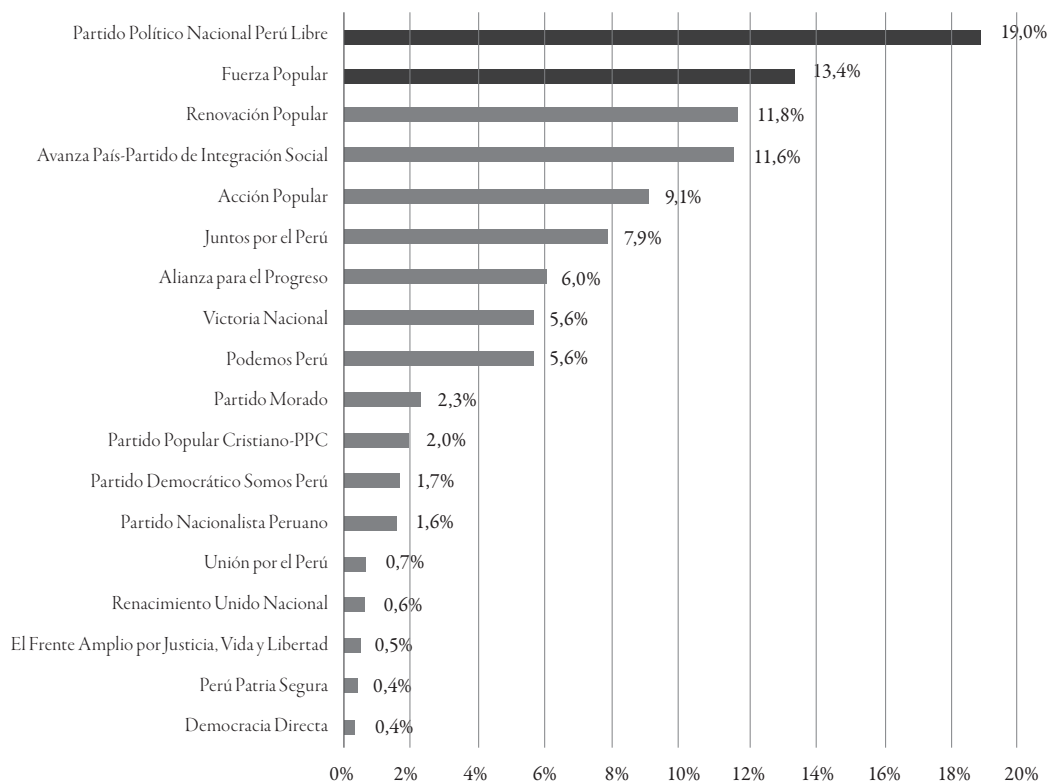
Fuente: Instituto de Estudios Peruanos, ONPE al 100% de actas contabilizadas. Elaboración propia.

Así, Forsyth y Guzmán caen desde sus expectantes lugares al inicio de la campaña, mientras que candidatos como Lescano, López Aliaga y De Soto poseen ciclos de crecimiento y estancamiento ante la opinión pública. Naturalmente, ante porcentajes de votación tan pequeños la previsibilidad del ganador era una tarea muy complicada. Quién logra mantener su inesperado crecimiento hacia el final de la campaña es Pedro Castillo, quien termina como ganador de la primera vuelta con 19% de los votos válidos. Castillo, un profesor sindicalista de escuela rural representante de la izquierda radical, logró conectar con los sectores rurales y de zonas pobres del país con sus propuestas en contra del modelo económico y la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Además, su triunfo se debió gracias a la red extendida de maestros a lo largo del territorio, así como gracias a la ineffectividad de las candidaturas de Yonhy Lescano y Verónica Mendoza en disputar el voto progresista en aquellas zonas. Como se observa en el gráfico 1, Castillo logra un salto importante en la última semana de la elección, ante la mirada sorprendida de la ciudadanía en Lima y el resto del país.

Castillo es acompañado por Keiko Fujimori en la segunda vuelta, quien suma su tercera participación seguida en un balotaje peruano desde abril de 2011. Fujimori representa una opción de derecha que protege la Constitución vigente de 1993 y el modelo económico de los últimos años. Durante todo el proceso electoral, Fujimori mantuvo su intención de voto dentro del margen de error muestral gracias a una campaña de apelación al voto duro del fujimorismo, que basó su estrategia en torno al recuerdo del gobierno de su padre Alberto Fujimori y en frenar al supuesto comunismo que pretende regresar al país. Dicha estrategia le bastó para posicionarse en el segundo puesto con 13,4% de los votos válidos por sobre otros candidatos de derecha como López Aliaga o Hernando de Soto. Los votos válidos de cada candidatura presidencial se pueden observar en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 2

Votos válidos a nivel presidencial según organización política, 2021



Fuente: ONPE. Actas contabilizadas al 100%. Elaboración: Jurado Nacional de Elecciones (2021d).

Territorialmente, el siguiente mapa muestra la candidatura que obtuvo mayor cantidad de votos válidos por cada región. Así, se observa que la votación de Castillo se concentró en las regiones de la Sierra peruana, particularmente en el sur del país, así como en Cajamarca, su región natal. En el caso de Fujimori, su principal bastión electoral fue Tumbes, la costa norte y regiones de la Selva como Loreto y Ucayali. Este clivaje regional se ha repetido en elecciones anteriores, como sostiene Tanaka, Sosa y Puémape (2017) luego de analizar comparativamente los resultados de las elecciones presidenciales 2016, relación que se halla también en el voto de Castillo (SARAVIA 2021). Al igual que en aquella elección, las primeras candidaturas coparon la votación regional en 2021, a excepción de la votación de César Acuña en La Libertad y Hernando de Soto en Lima Metropolitana.

GRÁFICO 3

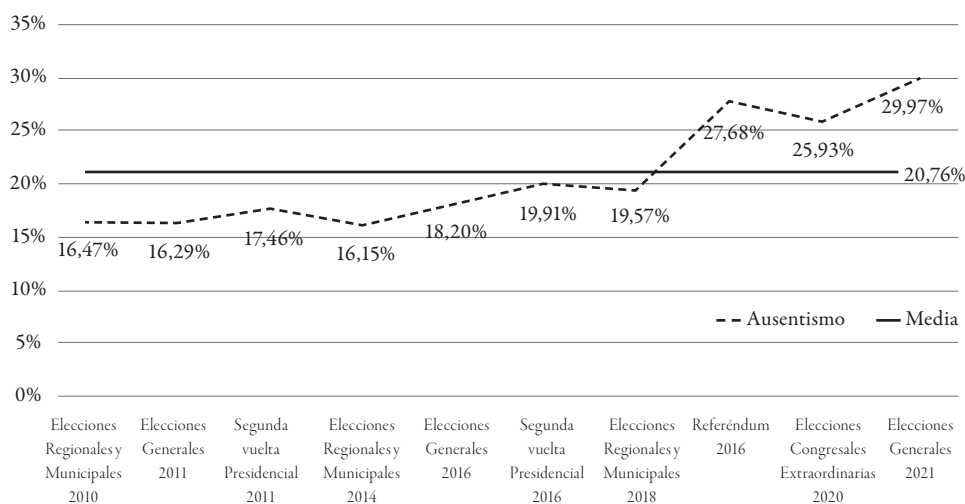
Organización política con mayor porcentaje de votos válidos por región, 2021



Fuente: ONPE. Actas contabilizadas al 100%. Elaboración propia.

Sin embargo, con una fragmentación importante y el hecho de que ninguna de las organizaciones políticas superara el 20% de votos válidos, el principal protagonista fue el ausentismo electoral: a pesar de que el voto es obligatorio en Perú, 29,9% de electores hábiles no acudieron a votar, lo cual representa un aproximado de 7,5 millones de personas. Comparado con años anteriores, esta cifra no es aislada, puesto que se observa un incremento en el ausentismo en las últimas elecciones nacionales a partir del 2018. Como se visualiza en el gráfico 4, en las últimas 3 elecciones nacionales se ha superado el promedio de inasistencia de los últimos 10 años.

GRÁFICO 4  
 Tasa de ausentismo electoral en procesos electorales



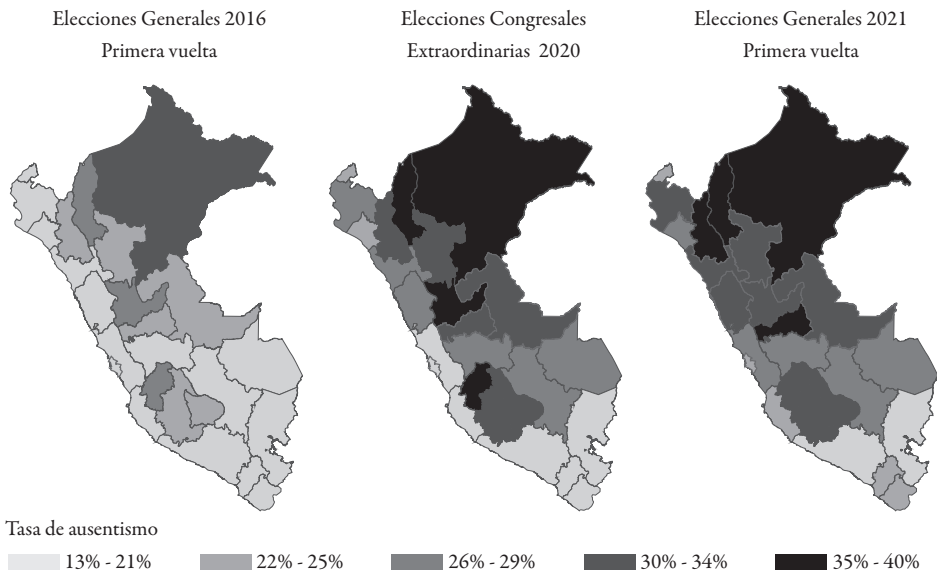
Fuente: ONPE. Actas contabilizadas al 100%. Elaboración propia.

Si se revisa la distribución a nivel subnacional, el ausentismo no se presenta de manera uniforme en el territorio nacional: Los mayores porcentajes se encuentran en Amazonas (40%), Loreto (39%) y Cajamarca (37%), mientras que Puno es la región con menor porcentaje de ausentismo en 2021 (18%). ¿Ha cambiado esta distribución en el tiempo? Para profundizar en la comparación, el siguiente

mapa compara el ausentismo a nivel regional en 2016, 2020 y 2021, de modo que se encontró un patrón similar: en las regiones en donde ya había menores tasas de participación se exagera el ausentismo conforme pasan los procesos electorales.

GRÁFICO 5

Porcentaje de ausentismo a nivel regional, 2016-2020



Fuente: ONPE. Actas contabilizadas al 100%. Elaboración propia.

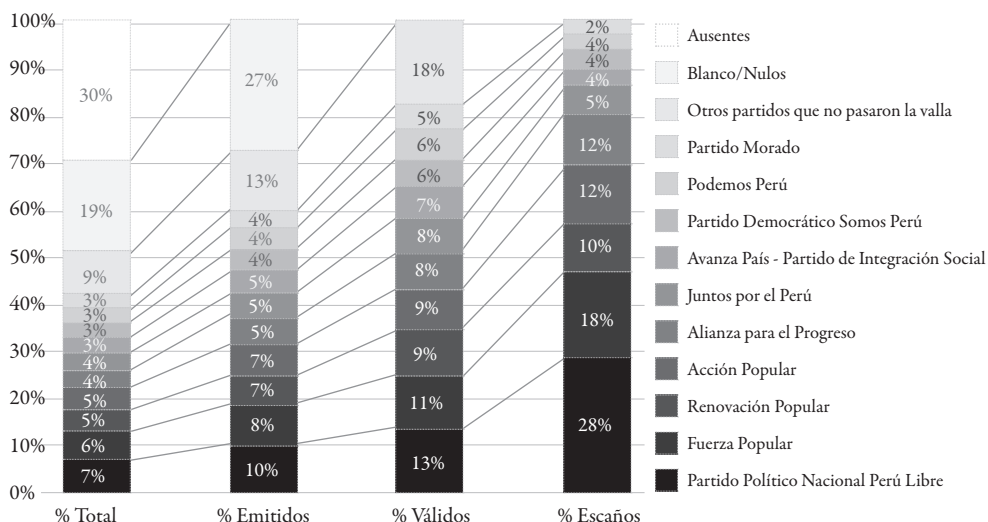
De este modo, el mayor porcentaje de ausentismo es sostenido en las regiones de la Selva y de la Sierra Norte como Cajamarca, mientras que el sur del país suele ir más a votar en este tipo de procesos. Estas diferencias pueden deberse a factores demográficos, patrones migratorios, facilidades para llegar a la mesa de votación o cultura política que no provienen del pasado inmediato. Así, la crisis política del último quinquenio, exacerbada por la crisis sanitaria de la COVID-19, podría dar luces sobre el deterioro nacional de la participación ciudadana, por lo cual es importante agregar el enfoque subnacional para entender su impacto diferenciado.



El impacto del ausentismo también es palpable en la votación congresal: 10 de las 20 organizaciones políticas que presentaron listas parlamentarias tendrán representación en el Congreso, de modo que así se supera el récord del periodo 2020-2021 que contó con 9 partidos políticos. No obstante, aquellos partidos solo representan el 60% de los votos emitidos, pues ninguna de las fuerzas políticas obtuvo más de 10% de los votos totales. Como se observa en el Gráfico 6, por efecto de la cifra repartidora y el diseño de las circunscripciones electorales, bancadas como la de Perú Libre o Fuerza Popular doblan su porcentaje de representación en el Congreso 2021-2026.

GRÁFICO 6

Comparación entre votos válidos y emitidos con porcentaje de escaños en el Congreso, 2021



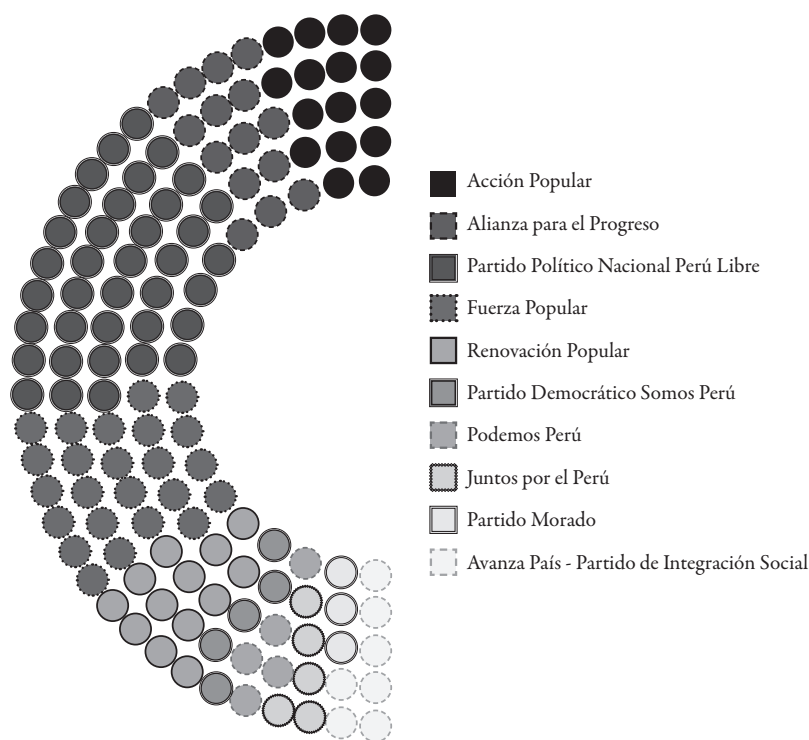
Fuente: ONPE. Actas contabilizadas al 99,45%. Elaboración: Jurado Nacional de Elecciones (2021d).

En el periodo 2021-2026, Perú Libre tendrá la primera minoría del hemiciclo con 37 congresistas, seguido de Fuerza Popular y Acción Popular con 24 y 16 escaños, respectivamente. Hacia el otro lado de la balanza se encuentran las minibancadas compuestas por Podemos Perú (5), Somos Perú (5), Juntos por el Perú (5) y el Partido Morado (3), la última de las cuales no podrá conformar una bancada parlamentaria formalmente, pues el requisito mínimo para

hacerlo es contar con 5 congresistas (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2020). Asimismo, y debido a la reforma política aprobada en el Congreso en 2019,<sup>8</sup> a pesar de que Juntos por el Perú y el Partido Morado lograron pasar la valla de representación, no cumplieron los requisitos para mantener su inscripción como partido político por lo que, en sentido estricto, serán congresistas sin partido.

GRÁFICO 7

Distribución de escaños en el Congreso 2021-2026



Fuente: ONPE. Actas contabilizadas 100%. Elaboración: Jurado Nacional de Elecciones (2021d).

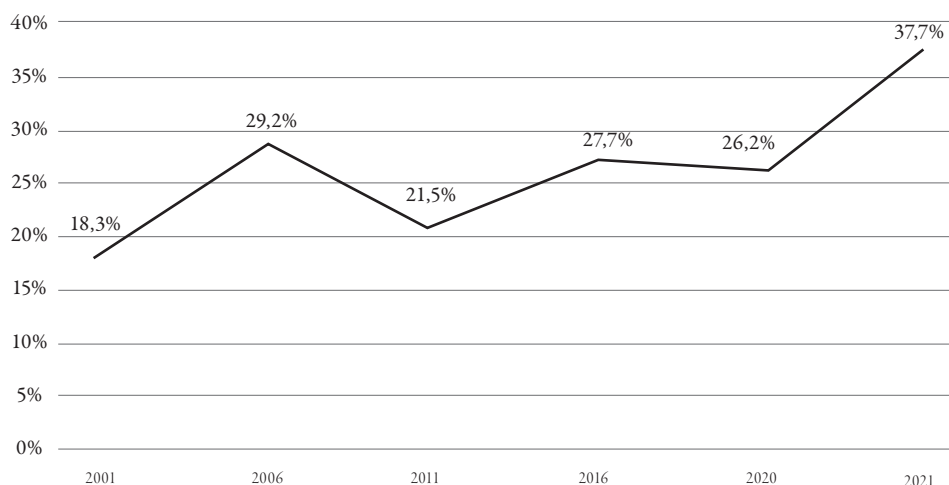
¿Cómo afectaron las reformas políticas aprobadas en los resultados de primera vuelta? Quizás la que más ha demostrado ser condición necesaria, aunque

8 Esta reforma fue producto del debate dentro del Congreso, pues la propuesta del ejecutivo no contemplaba la diferenciación de requisitos para obtener representación parlamentaria y el requisito de mantener la inscripción partidaria.

no suficiente para garantizar una mayor participación de autoridades electas mujeres dentro de los espacios de gobierno fue la aprobación del requisito de paridad y alternancia en las listas congresales, lo cual ayudó a que el Congreso de la República 2021-2026 tenga el récord de mayor proporción de mujeres congresistas en su interior con 37,7%. Si bien el porcentaje iba en aumento conforme trascurrían los procesos electorales, el salto cuantitativo fue de diez puntos porcentuales, como se puede evidenciar en el Gráfico 8.

GRÁFICO 8

Porcentajes de mujeres congresistas electas, 2001 - 2021



Fuente: ONPE. Actas contabilizadas al 100%. Elaboración: Jurado Nacional de Elecciones (2021d).

En el caso del requisito de afiliación con 6 meses de antigüedad, este también ha influenciado en el perfil del Congreso: para este nuevo hemiciclo, el 68% del Congreso se encuentra afiliado a la organización política por la que postuló (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021D). Esta proporción podría ser un indicio de mayor disciplina al momento de realizar votaciones de bancada, puesto que la tasa de afiliación del Congreso 2020-2021 fue menor (48%), aunque todavía sigue siendo alto el número de candidaturas designadas que logran ingresar al Parlamento en detrimento de los militantes.

Por otro lado, la prohibición de la reelección parlamentaria genera nuevos congresistas inexpertos en trabajo legislativo: solo el 7,7% de los congresistas electos posee experiencia en el legislativo, mientras que el 79% del total no cuenta con experiencia política en ningún cargo de elección popular. Esto implica mayores dificultades para la coordinación interparlamentaria, así como una curva de aprendizaje más larga en torno al rol del legislador. En ese sentido, el nuevo Congreso guarda parecido con el anterior en torno a la falta de experiencia, el alto número de militancia y, sobre todo, la fragmentación electoral que impera en todo el territorio.

Finalmente, la otra expectativa en esta elección fue el rol que cumpliría la contienda electoral en las comunidades peruanas afincadas en el extranjero al votar, ya que poseen una circunscripción independiente a Lima Metropolitana. No obstante, las dificultades para el voto en países como Chile o Venezuela, sumadas a las dificultades de movilización producto de la COVID-19 generaron una cifra récord de ausentismo en el exterior, cuyos representantes al Congreso fueron electos solo por el 23% de electores hábiles. Así, la falta de legitimidad y las dificultades para representar a una población distribuida a nivel mundial puede significar una mayor desafección de este tipo de votante en el futuro.

## 6. CONCLUSIONES

Este artículo ha intentado brindar un análisis preliminar que permita comprender el proceso electoral atípico del bicentenario. Atípico no debido a lo inexplicable de sus resultados pues, como se ha mencionado en el texto, la fragmentación del voto, el ausentismo, e incluso el clivaje político entre la Sierra Sur y otras regiones eran fenómenos que provenían de procesos anteriores. Lo atípico proviene del contexto en el que se tuvo que interactuar: un panorama influido casi en su totalidad por la emergencia sanitaria, por la cual se debieron adecuar normas electorales, estrategias de campaña, planes de gobierno, entre otros elementos importantes para la victoria electoral. Esta situación, combinada con el desgaste de las fuerzas políticas imperantes en 2016, la disolución del Congreso, la elección extraordinaria de 2020 y el proceso de reforma política trunca dibujan un proceso electoral políticamente fragmentado y que prevé dificultades para la búsqueda de consensos hacia el futuro.

Sin embargo, es cierto que, a juzgar por los débiles porcentajes obtenidos por las fuerzas políticas durante la primera vuelta electoral, se deben realizar estudios y análisis más a profundidad para comprender por qué la gente vota como vota, sobre todo en un contexto de crisis política y sanitaria. Así, por ejemplo, se requiere mirar con detenimiento la complejidad del ausentismo electoral, pues la evidencia indica que la emergencia sanitaria está relacionada, pero no explica por qué son los mismos lugares durante las tres elecciones donde un porcentaje mayor de población no acude a las urnas. Es necesario, entonces, observar no solo por qué en la Selva o en Ayacucho existe históricamente un mayor ausentismo, sino también observar en qué hace a Puno y otras regiones del sur las que sostenidamente han ido más a votar que otras.

Otro punto que merece más estudio es el proceso de adaptación de las organizaciones políticas al panorama de distanciamiento social. Como se ha comentado, el hecho de que la aparición en medios de comunicación tradicional y un mayor uso de las redes sociales se haya vuelto más importante en 2021 no significa que se hayan dejado de lado actividades de campaña presenciales o el trabajo de coordinación política con gremios o colectivos sociales.

Sin duda, entre uno de los enlaces que vale la pena desarrollar es que, ante la fragmentación electoral y el contexto en el que se realizó, la elección con la que guarda más similitudes este proceso es con las elecciones de 2020 más que con las generales de 2016: así, en ambas imperó la fragmentación del voto, altas tasas de ausentismo y la incapacidad de generar consensos y alianzas políticas durante la campaña electoral. En ese sentido, pareciera que las elecciones extraordinarias no lo fueron tanto después de todo, sino más bien actuaron como un preámbulo al nuevo ciclo político que se avecina, en el que las reglas del juego político van mimetizándose con la fragmentada política subnacional, mundos políticos y resquebrajados de región a región que deben ser materia de estudio a profundidad en los años venideros.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ayala, Henry, Penélope Brou, y Manuel Ponte. 2021. *Una elección extraordinaria. Análisis de las elecciones congresales 2020*. Lima: Fondo Editorial del Jurado Nacional de Elecciones.
- Congreso de la República. 2020. *Reglamento del Congreso de la República*. Lima: Congreso de la República.
- Dong, Ensheng, Hongru Du, y Lauren Gardner. 2020. “An interactive web-based dashboard to track COVID-19 in real time”. *The Lancet Infectious Diseases* 20 (5): 533-534. DOI: 10.1016/S1473-3099(20)30120-1.
- Ipsos. 2020. *Uso de redes sociales entre peruanos conectados 2020*. Lima: Ipsos.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2020. *Reporte Electoral N° 6. Encuesta a Candidaturas Congresales. Resultados preliminares*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Jurado Nacional de Elecciones 2021a. *Perfil Electoral N° 9. Redes sociales en la campaña electoral*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2021b. *Perfil Electoral N° 10. Encuesta a Candidaturas Congresales 2021 – Resultados preliminares*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2021c. *Monitoreo de medios de comunicación en la campaña electoral 2021*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2021d. *Perfil Electoral N° 11. Análisis de los resultados de la Primera Vuelta*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Ortiz, Sebastián. 2020. “Congreso declaró la vacancia del presidente Martín Vizcarra”. *El Comercio*, Noviembre 10. <https://elcomercio.pe/politica/congreso-declaro-la-vacancia-del-presidente-martin-vizcarra-noticia/>
- Requena, José Carlos. 2020. “La profesía autocumplida del cierre del Congreso”. *30-S Anatomía de una disolución*, editado por Carlos Meléndez, José Carlos Requena y Mabel Huertas. Lima: Página Once.
- Saravia, Mauricio. 2021. “Bajan a la izquierda”. *Revista Ideele* (297).
- Tanaka, Martín, Paolo Sosa, y Félix Puémape. 2017. “¿Una elección atípica?” *Perú: elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado*, editado por Fernando Tuesta, 259-286. Lima: PUCP.
- Velásquez, Victor, José Villalobos, Virgilio Hurtado, y José Tello. 2021. *Manual para candidatos: elecciones generales 2021*. Lima: IPDE.

Villanueva, Eduardo. 2021. *Las redes sí son el Perú. Solo hay que saber cómo mirarlas*.  
<https://eduardovillanuevamansilla.substack.com/p/las-redes-si-son-el-peru>

Villanueva, Eduardo, y Henry Ayala. 2020. “El discurso de la izquierda en tiempos de Facebook: oportunidades discursivas desde la candidatura presidencial de Verónica Mendoza”. *Comunicación política y elecciones en el Perú. Avanzando en certezas*, editado por Sandro Macasssi, 105-130. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

---

[Sobre el autor]

#### HENRY AYALA ABRIL

Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú con especializaciones en derecho electoral y estadística aplicada. Actualmente se desempeña como coordinador de la Línea de Investigación de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívico Ciudadana del Jurado Nacional de Elecciones. Miembro del Grupo de Investigación de Partidos Políticos y Elecciones PUCP. Es autor de diversas publicaciones en temas vinculados a elecciones, partidos políticos y política subnacional; cuyo último libro es "Una elección extraordinaria. Análisis de las elecciones congresales de 2020" en coautoría con Penélope Brou y Manuel Ponte.