

Los efectos de la pandemia en el sistema democrático peruano: la organización de las Elecciones Bicentenario

PIERO ALESSANDRO CORVETTO SALINAS

<pcorvetto@onpe.gob.pe>

Oficina Nacional de Procesos Electorales

Perú

ORCID: 0000-0003-1723-4340

[Resumen] Una de las características principales de la democracia es la celebración de elecciones competitivas y transparentes. Para ello, la administración electoral planifica y ejecuta estrategias, además de buenas prácticas que permitan a las y los ciudadanos ejercer su derecho al sufragio en comicios libres, seguros y justos. A inicios de 2020, la propagación y el contagio de la COVID-19 en diferentes países del mundo alteraron no solo patrones de conducta de la ciudadanía sino también la vida democrática. En algunos casos, la pandemia produjo la suspensión o retraso de las elecciones nacionales, municipales y/o consultas populares, así como la ejecución de estos procesos mediante la aplicación de protocolos sanitarios.

Perú, en 2021, llevó a cabo dos jornadas electorales nacionales para elegir los cargos de presidencia, vicepresidencias, Congreso de la República y Parlamento Andino. En ambos casos, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) dispuso la aplicación de protocolos y otras medidas para el desarrollo de estos comicios. Así, el accionar de la ONPE buscaba resolver dos preocupaciones generalizadas: la posibilidad de una menor participación electoral y el aumento del número de contagios. De esta manera, este artículo pretende presentar las actividades y buenas prácticas desarrolladas por esta institución, en el marco de las Elecciones Bicentenario, frente a la mencionada pandemia y cómo estas afectaron la participación electoral y el número de casos detectados con COVID-19. Estos dos indicadores servirán para demostrar la efectividad de los protocolos implementados.

[Palabras clave] Perú, elecciones bicentenario, pandemia, participación electoral, COVID-19.

[Title] The effects of the pandemic on the Peruvian democratic system: the organization of the Bicentennial Elections

[Abstract] One of the main characteristics of democracy is the holding of competitive and transparent elections. To this end, the electoral administration plans and executes strategies and practices that allow citizens to exercise their right to vote in free, secure, and fair elections. At the beginning of 2020, the spread and contagion of COVID-19 in different countries of the world altered the behavioral patterns of citizens and democratic life itself. In some cases, the pandemic led to the suspension or delay of national, municipal elections or popular consultations or the execution of these processes through the application of sanitary protocols.

Peru held two election days in 2021, in which Peruvians elected their president, vice presidents, Congress representatives, and Andean Parliament members. In both cases, the National Office of Electoral Processes (ONPE) implemented protocols and other measures to ensure safe elections. Thus, the actions

of the ONPE sought to address two widespread concerns: the possibility of lower voter turnout and the increase in the number of contagions. Therefore, this article aims to present the activities and good practices developed by ONPE in the Bicentennial Elections and how they affected electoral participation and the number of COVID-19 cases detected afterwards. These two indicators will serve to demonstrate the effectiveness of protocols and measures implemented.

[Keywords] Peru, Bicentennial Elections, pandemic, electoral participation, COVID-19.

[Recibido] 15/09/21 y [Aceptado] 25/10/21

CORVETTO SALINAS, Piero Alessandro. 2021. "Los efectos de la pandemia en el sistema democrático peruano: la organización de las Elecciones Bicentenario". *Elecciones* (julio-diciembre), 20(22): 15-50. DOI:10.53557/Elecciones.2021.v20n22.01

1. INTRODUCCIÓN

La crisis sanitaria producida por la COVID-19 supuso que distintos gobiernos del mundo implementen medidas de bioseguridad y protección que incluyeron cuarentenas, toques de queda, protocolos sanitarios, entre otras. Así, es innegable que la pandemia ha afectado de manera significativa la vida democrática de distintos países. En específico, cómo organizar comicios y garantizar el derecho al sufragio de la ciudadanía fue uno de los retos que la pandemia planteó a los organismos electorales.

Los países con sistemas democráticos respondieron de distintas maneras a esta disyuntiva. En algunos casos, las elecciones tuvieron que ser reprogramadas o se implementaron cambios en los sistemas electorales para permitir distintos modos de votación (voto postal, voto por internet, entre otros) o extender las jornadas. Estas medidas fueron acompañadas, en la mayoría de casos, con la creación e implementación de estrategias y/o buenas prácticas a aplicarse antes, durante y después de las elecciones.

En 2021, Perú llevó a cabo sus Elecciones Bicentenario. Estas se compusieron de dos jornadas: las Elecciones Generales y la Segunda Elección Presidencial. En la primera se eligieron los cargos de presidencia, vicepresidencias, Congreso de la República y Parlamento Andino, mientras que la segunda se produjo debido a que ninguna de las candidaturas presidenciales obtuvo más del 50% de votos válidos en la primera votación lo que propició el balotaje entre las dos primeras opciones.

La ONPE, organismo encargado de organizar los procesos electorales, se enfrentó al reto de planificar estos comicios durante la crisis sanitaria mundial. Para ello, en ambas elecciones, esta institución dispuso la aplicación de protocolos que previnieran el contagio de la ciudadanía y garantizaran su participación en elecciones seguras y transparentes. Sin embargo, en la opinión pública persistía la percepción de que el desarrollo de las elecciones produciría un aumento al número de contagios de COVID-19 y, en consecuencia, una disminución en la participación electoral.¹

1 En setiembre de 2020, de acuerdo a la encuestadora IPSOS, se reportó que un 44% de personas consideraba no votar por miedo a la pandemia (CANAL N 2020).

De esta manera, este artículo tiene como objetivo evaluar los protocolos, buenas prácticas e innovaciones que la ONPE aplicó durante las Elecciones Bicentenario y contrastar estas medidas con la participación electoral y el número de casos registrados por COVID-19 con el objetivo de evaluar su efectividad. Para ello, la presente investigación se divide en cuatro partes. En la primera se detallan los estudios que abordan la organización de procesos electorales durante la crisis sanitaria mundial COVID-19 y los múltiples enfoques empleados por los organismos electorales para garantizar elecciones seguras. En esta línea, el segundo apartado desarrolla las buenas prácticas, actividades y medidas implementadas por la ONPE destacando ciertas innovaciones que se impulsaron e implementaron en este contexto.

El tercer y cuarto apartado se centran en explorar el impacto de la pandemia tanto en la participación electoral y el número de casos COVID-19 registrados. Bajo este punto es necesario destacar que, aunque es metodológicamente complejo identificar el papel que jugó la pandemia y la ONPE en una variable como la participación electoral, sí es posible señalar un incremento en la presencia de electores y electoras entre las Elecciones Generales 2021 y la Segunda Elección Presidencial del mismo año. Esto denota una mayor confianza de la ciudadanía en la organización de los comicios y los protocolos implementados.

En contraste, el número de casos COVID-19 registrados sí es una medida que puede ser rápidamente cuantificada. Tomando en consideración la data provista por la Johns Hopkins University con respecto al número de casos diarios registrados, este estudio realiza una comparación del promedio de casos 30 días antes y 30 días después del desarrollo de las elecciones. De esta manera, se puede contrastar si existió o no un incremento en el número de casos debido al desarrollo de las elecciones. Así, se puede determinar, aunque sin poder establecer causalidades, el impacto del accionar de la ONPE en las Elecciones Bicentenario.

2. LA ORGANIZACIÓN DE ELECCIONES DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID-19

La pandemia de la COVID-19 y las respuestas estatales frente a esta han alterado el desenvolvimiento regular de las instituciones democráticas y, en particular, de los procesos electorales. Es innegable que esta crisis sanitaria mundial

ha afectado de manera significativa la vida democrática de diferentes países. Un análisis provisto por IDEA Internacional demuestra, en cifras, que un número significativo de elecciones nacionales y subnacionales se aplazaron mientras que otras se llevaron a cabo en medio de la crisis sanitaria. Así, entre el 21 de febrero del 2020 y el 21 de octubre de 2021:

(...) al menos 79 países y territorios en todo el mundo decidieron posponer las elecciones nacionales y subnacionales debido a COVID-19, de estos al menos 42 países y territorios optaron por posponer las elecciones nacionales y los referéndums. Al menos 142 países y territorios decidieron celebrar elecciones nacionales o subnacionales según lo planeado originalmente a pesar de las preocupaciones relacionadas con COVID-19, de los cuales al menos 120 países celebraron elecciones nacionales o referéndums [sic] (IDEA INTERNACIONAL 2021).

Dos de los riesgos más importantes asociados a los procesos electorales es la postergación de estos y el riesgo de contagio (PALGUTA *ET AL.* 2021). Sin embargo, el efecto más preocupante de la pandemia —y posiblemente más estudiado— es la reducción de la participación electoral, factor clave para la legitimidad de una elección, que parece haberse agudizado en las localidades más afectadas por la COVID-19 (LANDMAN Y DI GENNARO 2020; NOURY *ET AL.* 2022; PICCHIO Y SANTOLINI 2021; CONSTANTINO *ET AL.* 2021; VÁZQUEZ-CARRERO *ET AL.* 2020; LEROMAIN Y VANNOORENBERGHE 2021).

Mientras que la postergación de las elecciones ha sido cuestionada debido a sus implicancias legales y democráticas (VÁZQUEZ 2020; RAMBAUD 2020; MATLOSA 2021), se ha abierto una discusión acerca de la gestión de elecciones durante la pandemia. Bajo este punto, el principal debate al que los organismos electorales tenían que enfrentarse era cómo reconfigurar las elecciones, a fin de hacerlos procesos seguros para la ciudadanía y los actores involucrados (MALEY 2020).

Los riesgos sanitarios que planteó la pandemia para la organización de los procesos electorales han dado lugar a una serie de respuestas e innovaciones por parte de los organismos electorales. En principio, estas respuestas abarcan los procesos sustantivos de cada fase del ciclo electoral, es decir, de los periodos pre-electoral, electoral y post-electoral (LANDMAN Y DI GENNARO 2020). Los desafíos importantes para las organizaciones electorales han girado en torno a garantizar la seguridad de la ciudadanía, mantener el orden y combatir las noticias falsas (SLIM 2020).

Específicamente, para la organización del proceso electoral se propusieron consideraciones y medidas referidas a temas administrativos y relativos a la jornada electoral. Respecto al primer punto, distintos autores y autoras enfatizan que los organismos electorales han visto trastocada su labor por el trabajo remoto o semipresencial y las dificultades para los contratos del usualmente numeroso personal temporal (MALEY 2020; MONTOYA 2020). En cuanto a la jornada electoral, un grupo de medidas más disruptivas planteadas por tomadores de decisión consistieron en la modificación del mecanismo del voto, mientras otras abordaron temas vinculados a la adaptación de los procesos de votación y escrutinio en este nuevo contexto (MALEY 2020).

En especial, las medidas para la jornada electoral (así como su difusión) han resultado un factor a considerar para explicar si existe o no un aumento de contagios por COVID-19 luego de una elección (MURATA *ET AL.* 2021) pues se reconoció que estas tenían la capacidad de incidir directamente a la participación electoral (MERKLEY *ET AL.* 2022). En esta línea, existen estudios realizados que dan cuenta que la percepción del riesgo de contagio ha afectado la asistencia a los locales de votación o la participación política en general (CHIRWA *ET AL.* 2021; FERNANDEZ-NAVIA *ET AL.* 2021; LIZAMA 2021; MELLO Y MOSCELLI 2021).

En América Latina, trece países llevaron a cabo procesos electorales en medio de la crisis sanitaria mundial producida por la pandemia. Estos fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En todos estos se desarrollaron elecciones de alcance nacional (presidenciales, legislativas o primarias) o elecciones subnacionales (municipales). En este marco, la aprobación de nuevos protocolos sanitarios elaborados por los organismos electorales se consideró una medida necesaria para los países de la región en donde las elecciones se llevaron a cabo durante el primer e inicios del segundo año de la pandemia, como Chile y República Dominicana (QUERIDO 2021).

El aprendizaje y las recomendaciones que se han desarrollado durante este periodo han permitido sintetizar buenas prácticas que pueden ser consideradas por los organismos electorales. En esa línea, organismos internacionales han elaborado lineamientos –como la “Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia” elaborada por la Organización de Estados Americanos (OEA)

o el “Electoral Operations during the COVID pandemic. A practical guide for UN advisers” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)– y brindado diversas sugerencias. Estas últimas provinieron de instituciones como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), IDEA Internacional, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/Capel), la Unión Interamericana de Órganos Electorales (Uniore), la Fundación Internacional para la Asesoría de Sistemas Electorales (IFES), entre otras.

Asimismo, experiencias tempranas como la de República Dominicana sirvieron como referentes para la realización de elecciones con un nivel de participación regular y bajos niveles de contagio asociados al proceso electoral (CONDE 2021; QUERIDO 2021). La expansión de medidas y recomendaciones relacionadas al voto presencial se vienen aplicando en diferentes países con el fin de reducir las probabilidades de contagio (por ejemplo, para el caso ruso; Krivosova 2020). Por su parte, también se ha llamado la atención acerca de la necesidad que el Estado emplee enfoques inclusivos para promover el derecho al voto de grupos vulnerables (personas LGTBIQ+, personas con discapacidad, entre otras) afectados por la pandemia (MUÑOZ-POGOSSIAN 2021).

3. LAS ELECCIONES BICENTENARIO Y LA COVID-19: MEDIDAS IMPLEMENTADAS POR LA ONPE

En el caso peruano, las primeras elecciones propiamente realizadas en etapa de pandemia fueron las elecciones internas. Estas se realizaron entre el 29 de noviembre y el 6 de diciembre de 2020 y contaron con la particularidad de ser voluntarias para las y los electores. En consecuencia, el análisis de estos comicios no puede brindar datos fehacientes vinculados a la participación electoral y el efecto de este proceso sobre el número de casos.

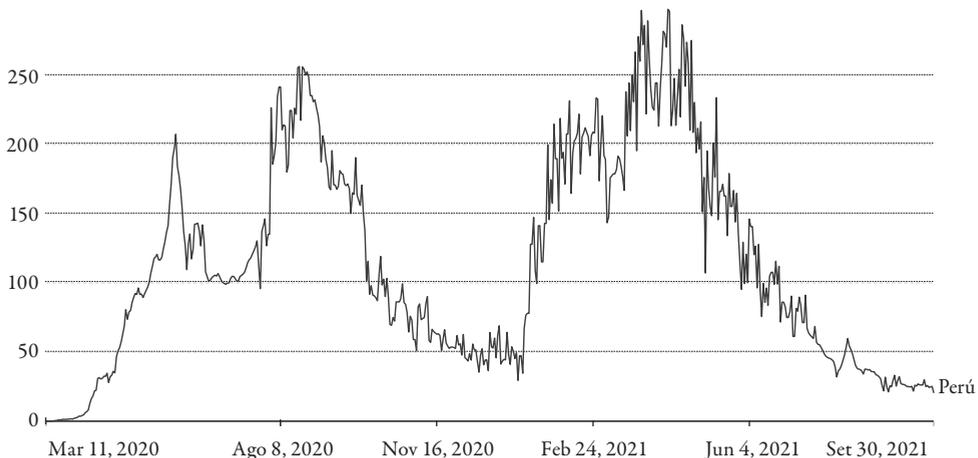
En contraste, las Elecciones Generales 2021, por sus características, sí pueden emplearse como marco de estudio para evaluar los efectos de las actividades y buenas prácticas implementadas por la ONPE frente a la mencionada pandemia. Esto debido a la obligatoriedad de la elección que permite la comparación de datos entre procesos electorales. Asimismo, la gran asistencia de electores y electoras permite determinar si la ejecución de estos comicios supuso un aumento de los casos de COVID-19 registrados.

En las Elecciones Generales de 2021 se eligieron los cargos de presidencia, vicepresidencias, congresistas y las y los representantes ante el Parlamento Andino. Esta elección se enmarcó en un contexto histórico pues estos comicios representaron el proceso electoral que celebraba el bicentenario de la independencia peruana y, a su vez, la ejecución por primera vez en la historia republicana de cinco Elecciones Generales ininterrumpidas, un hito en la democracia de este país.

Asimismo, es importante mencionar que Perú fue de los países más golpeados por la pandemia de la COVID-19 a nivel mundial. En Perú se registró una gran tasa de mortalidad que alcanzó incluso los 250 casos diarios confirmados por millón de personas (Gráfico 1). Esto debido a que a la crisis sanitaria se le sumó un período de crisis política y una gestión vulnerable del manejo de este contexto (LLERENA Y SÁNCHEZ 2020), lo que terminó demostrando las carencias existentes en el sistema de salud peruano. Las deficiencias de este sistema convirtieron al Perú en el país con la mayor tasa de mortalidad por millón de habitantes a nivel mundial y el que peor desempeño tuvo frente a la pandemia (LOWY INSTITUTE 2021). Este era el contexto en el que se encontraba Perú durante sus elecciones.

GRÁFICO 1

Casos confirmados de COVID-19 por millón de personas
(11 de marzo de 2020 - 30 de setiembre de 2021)



Elaboración propia con base en la data provista por la Johns Hopkins University.

Las elecciones peruanas, a diferencia de algunos casos en la región, no fueron postergadas ni modificadas. En consecuencia, y como se ha mencionado en el apartado anterior, dos de las mayores preocupaciones respecto al impacto de la COVID-19 en este proceso estaba referido a la posible reducción en la participación electoral y al riesgo de contagio. La ONPE cumplió con implementar distintas medidas para todas las etapas del ciclo (pre-electoral, electoral y post-electoral). Es decir, en términos generales, la ONPE respondió adecuadamente al nuevo escenario de incertidumbre generado por la pandemia. Específicamente, las medidas efectuadas por la ONPE se detallan en la Tabla 1, siguiendo el referido enfoque de ciclo electoral.

TABLA 1

Medidas para mitigar y manejar los riesgos ocasionados por la pandemia durante las elecciones de 2021 implementadas por la ONPE

Ciclo electoral	Riesgos	Impacto	Medidas implementadas por la ONPE
Periodo Pre-electoral			
Planificación y administración	Reuniones presenciales, trabajo presencial, dificultades para contratar personal	Bajo	- Trabajo remoto o semi-presencial.
			- Espacios de trabajo amplios, protegidos y continuamente desinfectados.
Capacitación	Capacitaciones presenciales que no garantizan el distanciamiento social	Bajo	- Pruebas de descarte de COVID-19.
			- Entrega de materiales de desinfección y protección.
			- Contratación de personal para la limpieza y desinfección.
			- Coordinaciones con el Ministerio de Salud.
			- Mesa de partes en línea y con horarios extendidos.
			- Protocolo para personal de las Oficinas Descentralizadas de Proceso Electoral (ODPE) y las Oficinas Regionales de Coordinación (ORC).
			- Capacitaciones virtuales a través de plataformas virtuales.
			- Capacitaciones presenciales con menor aforo, distanciamiento y con menor duración.
			- Chatbot en Telegram dirigidos a cada actor electoral.



Ciclo electoral	Riesgos	Impacto	Medidas implementadas por la ONPE
Monitoreo de las Organizaciones Políticas	Consultas presenciales	Bajo	- Solicitudes de información en línea. - Coordinaciones vía telefónica y correo electrónico.
Difusión	Canales de difusión reducidos, desconfianza acerca de la existencia del virus	Bajo	- Campaña “Vota Seguro”. - Nuevos medios de difusión (podcast y chatbot). - Plataforma web institucional con información accesible e infografías. - Mayor presencia institucional en medios de comunicación.
Asignación de locales de votación	Traslado de personas dentro del país para acudir a votar	Medio	- Campaña y plataforma “Elige tu local de votación” a nivel nacional.
Periodo Electoral			
Elecciones internas 2020	Aglomeraciones, baja participación, bajo cumplimiento de pautas de prevención	Alto	- Protocolo de bioseguridad y prevención contra la COVID-19. - Uso del alcohol en gel, pediluvios y medida de temperatura para los distintos actores electorales. - Control del cumplimiento de estas medidas por parte del personal de la ONPE.
Jornadas electorales (EG 2021 y SEP 2021)	Aglomeraciones, baja participación, bajo cumplimiento de pautas de prevención de la COVID-19	Alto	- Protocolo sobre actividades a realizarse en los locales de votación y espacios abiertos. - Protocolos dirigidos a electores, miembros de mesa, observadores y periodistas. - Uso del alcohol en gel y pediluvios. - Control del cumplimiento de estas medidas por parte del personal de la ONPE. - Las medidas establecidas incluyen: voto escalonado distribuido en franjas horarias según el último dígito de su DNI, ampliación del horario, expansión de locales de votación, locales de votación en espacios abiertos y medición de temperatura. - Incentivos económicos para miembros de mesa. - Medidas para promover el derecho al voto de grupos vulnerables.
Entrega de resultados	Centro de cómputo	Alto	- Disposiciones para el acceso al centro de cómputo.



Ciclo electoral	Riesgos	Impacto	Medidas implementadas por la ONPE
Periodo Post-electoral			
Investigación y evaluación del proceso para el aprendizaje institucional	Reuniones presenciales y trabajo presencial	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematización de información levantada a través de métodos no presenciales (formularios y entrevistas virtuales). - Trabajo remoto o semi-presencial. - Espacios de trabajo amplios, protegidos y continuamente desinfectados. - Actualización del reglamento de organización y funciones.

Elaboración propia con base en el estudio de Landman y Di Gennaro (2020).

Nota: Mayor información sobre las medidas implementadas por la ONPE se puede encontrar en los “Protocolos de Seguridad y Prevención contra el COVID-19” aplicados para las Elecciones Internas de 2020 (Resolución Jefatural N° 0382-2020-JN/ONPE), las Elecciones Generales 2021 (Resolución Jefatural N°0079-2021-JN/ONPE) y la Segunda Elección Presidencial 2021 (Resolución Jefatural N° 0103-2021-JN/ONPE).

La revisión de esta tabla permite destacar e identificar dos oportunidades de innovación en la respuesta institucional de la ONPE a esta crisis sanitaria producida por la COVID-19 durante las elecciones. Estas innovaciones se centraron en la selección de los locales de votación, su rápida instalación, la implementación de protocolos de bioseguridad y la defensa del derecho al sufragio. Todas estas medidas tenían como objetivo prevenir el número de contagios y promover la participación electoral de la ciudadanía.

3.1 INNOVACIONES VINCULADAS A LOS LOCALES DE VOTACIÓN: LA PLATAFORMA “ELIGE TU LOCAL DE VOTACIÓN”, EL INCREMENTO EN EL NÚMERO DE LOCALES Y LOS INCENTIVOS ECONÓMICOS PARA MIEMBROS DE MESA

La primera innovación que se diferencia significativamente del resto de casos en América Latina es la plataforma web denominada “Elige tu local de votación”. Esta innovación tecnológica permitía a las y los ciudadanos seleccionar tres locales cercanos a su domicilio. Luego, la ONPE seleccionaba el local de votación óptimo para que cada persona no tuviera que trasladarse largas distancias ni mantenerse más tiempo del debido en contacto con otras personas.

De esta manera, las y los ciudadanos podían realizar la selección de su nuevo local incluso si es que se habían mudado a otro distrito o provincia dentro de su departamento de residencia declarado en su Documento Nacional de Identidad (DNI). Bajo este punto es necesario alcarar que este servicio no suponía la elección de un local de votación fuera del departamento de residencia registrado en el DNI. Asimismo, esta innovación tecnológica, que se había aplicado en otros procesos electorales en solo algunos departamentos, en esta ocasión estuvo al servicio de todo el electorado a nivel nacional. Posteriormente, el 28 de enero de 2021, la ONPE señaló a qué lugar de votación la o el elector debía asistir.

En conjunción con esta medida, la ONPE incrementó el número de locales a más del 125% con respecto a comicios anteriores. Históricamente, la institución desplegaba un esfuerzo logístico al alcance de pocas entidades nacionales al instalar en tiempo record un aproximado de 5,000 locales; sin embargo, la necesidad de desconcentrar el número de electores por local de votación, debido a la pandemia, llevó a que en el territorio nacional se habilitaran 11.687 locales y 223 en el extranjero.

Cabe destacar que esta segunda estrategia fue complementada por lo señalado en la octava disposición transitoria de la Ley N° 31038 que facultó a la ONPE a considerar otro tipo de recintos diferentes a los centros educativos (tradicionalmente utilizados como locales de votación). De esta manera, meses antes de la celebración de la primera jornada, la ONPE dio inicio a una campaña de sensibilización y coordinación con instituciones públicas y privadas para disponer de espacios abiertos tales como complejos deportivos, parques, estacionamientos, explanadas y avenidas a fin de transformarlos en locales de votación.

Por otro lado, las Elecciones Generales de 2021 también significaron un cambio significativo para los miembros de mesa pues este era el primer proceso electoral en el cual el Estado peruano dispuso un incentivo económico por su participación activa en estas elecciones. Así, cada miembro de mesa recibió 120 soles por jornada electoral (aproximadamente 30 dólares). De esta manera, se garantizó una mayor participación de este sector y la apertura de las mesas de sufragio para el desarrollo tranquilo y ordenado de este derecho cívico por parte de la ciudadanía.

3.2 INNOVACIONES VINCULADAS AL PROCESO DE VOTACIÓN: APROBACIÓN Y MEJORA CONTINUA DE SIETE PROTOCOLOS DIRIGIDOS A ACTORES ELECTORALES

En el marco de las elecciones bicentenario, la ONPE implementó siete protocolos de bioseguridad y prevención contra la COVID-19 (Resolución Jefatural N° 0079-2021-JN/ONPE) para las Elecciones Generales de 2021 y actualizó estos para la Segunda Elección Presidencial del mismo año (Resolución Jefatural N° 0103-2021-JN/ONPE). Estos protocolos fueron elaborados por la Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional de la ONPE en coordinación con el Ministerio de Salud (específicamente, con el Viceministerio de Salud Pública) y estuvieron dirigidos a los diferentes actores electorales intervinientes en los comicios.

En este sentido, el primero de los protocolos se centró en las actividades realizadas por el personal de las Oficinas Descentralizadas de Proceso Electoral (ODPE) y las Oficinas Regionales de Coordinación (ORC). De esta manera, se reguló el uso de equipos de protección personal provistos por la ONPE en todas las actividades del personal y se detalló el proceso de desinfección constante de los espacios de trabajo mediante el uso de alcohol en gel, medida de la temperatura al personal y el pediluvio.

El segundo protocolo abordó el tema de las actividades a realizarse en los locales de votación y espacios abiertos. En este se indicaba el uso mandatorio de pediluvios y alcohol al ingreso a los locales, así como la toma de temperatura. Asimismo, se estableció que si un elector o electora superaba los 37,5 °C de temperatura, no se le permitiría a esta persona el ingreso al local de votación.

Bajo este punto, es necesario destacar que la ONPE creó un aplicativo con el fin de registrar, en todos los locales de votación, a aquellas personas que sobrepasaron el nivel de temperatura establecido en el protocolo previamente descrito. Esto se hizo ya que el ingreso de estas personas a sus locales se vio impedido y, por ende, su capacidad de sufragar. El registró sirvió para poder exonerar a dichos ciudadanos de la sanción monetaria dispuesta en la legislación vigente, que estipula la obligatoriedad del voto. Asimismo, el aforo de los locales de votación se redujo al 25% y se emplearon señaléticas para fomentar el respeto de la distancia social y las medidas de bioseguridad.

El tercer protocolo estuvo dirigido a las y los electores, para quienes se establecían las medidas de bioseguridad y prevención antes mencionadas (distancia social, medición de temperatura, uso del pediluvio y alcohol) y también se les recomendaba llevar su propio lapicero para marcar la cédula y firmar la lista de electores con el fin de minimizar cualquier tipo de contacto.

De igual forma, se recomendaba asistir en un horario escalonado de acuerdo al último número de su Documento Nacional de Identidad (DNI), esta medida buscaba distribuir equitativamente la cantidad de personas que asistieran al local de votación y evitar los tumultos. Asimismo, se definió un horario de votación reservado para adultos mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y de riesgo. Este horario fue de 7:00 a.m. a 9:00 a.m. de la mañana para las Elecciones Generales, pero luego de evaluar el desarrollo de la jornada electoral, este horario fue actualizado para la Segunda Elección Presidencial. El cambio consistió en colocar el horario reservado para personas vulnerables entre las 2:00 p.m. y las 4:00 p.m. De esta manera, debido a que todas las mesas de votación ya estaban instaladas tras el mediodía, este sector vulnerable tenía la seguridad de votar sin contratiempos. A esto se le suma que las personas vulnerables tenían la atención preferencial del personal de la ONPE durante toda la jornada.

TABLA 2

Voto escalonado sugerido por la ONPE en las Elecciones Generales y la Segunda Elección Presidencial 2021

Elecciones Generales		Segunda Elección Presidencial	
Último dígito del DNI	Horario sugerido	Último dígito del DNI	Horario sugerido
Horario reservado para adultos mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y de riesgo.	De 7 a 8 a.m.	1	De 7 a 8 a.m.
	De 8 a 9 a.m.	2	De 8 a 9 a.m.
1	De 9 a 10 a.m.	3	De 9 a 10 a.m.
2	De 10 a 11 a.m.	4	De 10 a 11 a.m.
3	De 11 a 12 m.	5	De 11 a 12 m.
4	De 12 m. a 1 p.m.	6	De 12 m. a 1 p.m.

→

→

5	De 1 a 2 p.m.	7	De 1 a 2 p.m.
6	De 2 a 3 p.m.	Horario reservado para adultos mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y de riesgo.	De 2 a 3 p.m.
7	De 3 a 4 p.m.		De 3 a 4 p.m.
8	De 4 a 5 p.m.	8	De 4 a 5 p.m.
9	De 5 a 6 p.m.	9	De 5 a 6 p.m.
0	De 6 a 7 p.m.	0	De 6 a 7 p.m.

Elaboración propia con base en la información provista por la ONPE (2021A Y 2021B).

El cuarto protocolo se dirigió a las actividades en la mesa de sufragio y la protección de los miembros de mesa. En este se diferenciaba y asignaba las labores de prevención de los miembros de mesa ante la COVID-19. Además, se indicó que la ONPE otorgaría el equipamiento de protección personal y alcohol para la desinfección de las y los electores. El quinto protocolo se centró en las y los personeros especificando las medidas que se tomarían durante la jornada electoral y se delimitaba los espacios usados por estos, respetando el distanciamiento físico.

El sexto y séptimo de los protocolos tuvieron como protagonistas a las y los observadores y las y los periodistas respectivamente. En estos se explicitaban las medidas que se tomarían en los locales y la necesidad de su previa identificación, desinfección y toma de la temperatura. Asimismo, en el caso de las y los periodistas, se designaban los espacios a los que podrían acceder para no generar aglomeración de personas.

Las estrategias diseñadas e implementadas por la ONPE procuraron la optimización de los servicios electorales en el complejo escenario sanitario que enfrentaba Perú, siendo el objetivo principal la defensa por igual de los dos derechos fundamentales que estuvieron en juego durante estos procesos electorales: salvaguardar la salud pública y garantizar el ejercicio del derecho constitucional al sufragio por parte de toda la ciudadanía. A continuación, se presentan las estrategias mencionadas, agrupadas de acuerdo a su objetivo específico.

TABLA 3

Cumplimiento de la ONPE de las recomendaciones relacionadas con la organización electoral e innovaciones

Temas/Procesos	Subtemas/subprocesos	Aspectos recomendados a los organismos electorales	C*	I**
Continuidad de las operaciones	Garantizar la continuidad de las operaciones	Disposiciones temporales de trabajo, revisión de las plataformas tecnológicas para trabajo remoto, protección de data y seguridad de internet, distribución de equipo de protección y desinfección, mantenimiento de sedes, convenios con organismos de salud, planear el regreso gradual.	Sí	-
	Fortalecer la planificación	Coordinaciones con autoridades del sector salud, evaluar la disponibilidad de proveedores, evaluar el impacto de medidas de inmovilización, revisión de presupuestos, relaciones interinstitucionales de cooperación, planes de contingencia.	Sí	-
Reclutamiento y capacitación de personal	Reclutamiento	Anticipar la reducción en la oferta de personal, mejorar el proceso de contratación, mejorar el número de personal de reserva.	Sí	-
	Programas de capacitación	Métodos de capacitación remotos (en vivo o asincrónicos), adaptaciones para la capacitación en persona.	Sí	-
	Contenido	Capacitar en normas relevantes, medidas de salud y de protección de la salud de otros; sensibilización.	Sí	-
Capacitación de votantes	Mensajes educativos	Las razones para llevar a cabo elecciones, cambios debido a la pandemia, medidas para determinado tipo de votantes, medidas preventivas e instrucciones sobre cómo actuar.	Sí	-
	Estrategias educativas	Estrategias de alcance y focalización a grupos sin acceso a medios electrónicos, estrategias contra la desinformación, capacitación en alfabetismo digital.	Sí	-

→

→

Medidas para el voto presencial	Selección de locales de votación	Idoneidad de la ubicación, de las instalaciones y del número de mesas de votación.	Sí	Sí
	Opciones de voto presencial	Aumento de locales de votación, manejo de tiempo para el voto (ampliación del horario y voto por grupos).	Sí	-
		Voto para categorías de votantes vulnerables.		
El proceso de votación	Medidas de distanciamiento físico, manejo de materiales, medidas de higiene.	Sí	Sí	
	Voto para votantes en riesgo o que muestran síntomas.			
Conteo y tabulación de resultados	Conteo	Uso de ropas protectoras (guantes, máscaras, entre otros).	Sí	-
	Tabulación de resultados	Selección de espacios debidamente acondicionados, simplificación de procesos y aplicación de tecnologías nuevas.	Sí	-
	Anuncio de resultados	Difusión en tiempo real, distanciamiento en eventos.	Sí	-

Elaboración propia con base en el estudio de la United Nations Development Programme (2020).

*Cumplimiento de las medidas sugeridas.

**Innovación.

3.3 INNOVACIONES VINCULADAS A GRUPOS VULNERABLES: EL PROTOCOLO PARA GARANTIZAR EL DERECHO AL VOTO DE LAS PERSONAS TRANS EN LA JORNADA ELECTORAL Y EL PILOTO BILINGÜE

Entre las prácticas desarrolladas por la ONPE para garantizar el derecho al sufragio de grupos históricamente excluidos y vulnerables destaca sobre todo el “Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans en la jornada electoral”. Este Protocolo fue implementado por primera vez en Perú en 2021 en las Elecciones Generales y la Segunda Elección Presidencial. De esta manera, Perú fue el tercer país, tras Colombia y México, en contemplar directrices que aseguren la participación en los procesos electorales y en la vida pública de las personas trans.

El Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans en la jornada electoral fue aprobado el 8 de marzo de 2021 mediante la Resolución Jefatural N° 0062-2021-JN/ONPE con Código OD20-GOECOR/JEL. Este

Protocolo, elaborado a través de un proceso participativo, tiene como objetivo promover medidas que garanticen el ejercicio del voto libre y secreto de la ciudadanía trans, en igualdad de condiciones y libre de discriminación. Entre sus contenidos, el Protocolo cuenta con pautas generales y específicas dirigidas a diferentes actores electorales. Asimismo, establece un mecanismo de reclamos y quejas para personas trans vulneradas durante la jornada electoral.

La entonces Sub Gerencia de Investigación e Información Electoral (SGIIE) de la Gerencia de Información y Educación Electoral (GIEE) tuvo a cargo el desarrollo de estudios sobre el ejercicio del derecho al voto de grupos vulnerables, dentro de los cuales se cuentan a las personas trans. Así, se realizó un estudio sobre las experiencias electorales de la ciudadanía trans y de género diverso durante la implementación de este Protocolo en las Elecciones Generales 2021. Este estudio tuvo como principal objetivo identificar aspectos de mejora y proponer recomendaciones aplicables a las Elecciones Regionales y Municipales de 2022. De mayo a julio de 2021, se realizaron entrevistas, encuestas y sondeos a personal de la ONPE, votantes trans y representantes de organizaciones LGTBIQ+. De esta manera, se recogió información vinculada a diferentes aspectos del Protocolo y temas emergentes relacionados a las experiencias electorales de las personas trans. Para el desarrollo de este estudio, la ONPE realizó un trabajo conjunto con el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), a través de su Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana. En específico:

- a) Se realizaron sondeos virtuales durante la primera y segunda jornada electoral a votantes trans. En el primero participaron 46 personas y en el segundo 33.
- b) Se realizaron encuestas virtuales a las y los coordinadores de locales de votación antes y después de la primera jornada electoral. En la primera encuesta participaron 4.319 personas y en la segunda 5.051.
- c) Se utilizó información de encuestas nacionales aplicadas a las y los coordinadores de locales de votación (3.263), las y los coordinadores de mesa (4.693) y miembros de mesa (10.818) durante la Segunda Elección Presidencial.

- d) Se realizaron entrevistas a 15 personas trans y 21 representantes de organizaciones. Las entrevistas fueron grabadas y luego transcritas textualmente para su posterior análisis. Estas entrevistas fueron realizadas con el apoyo y la participación de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana del JNE.

Sumado a esto y en coordinación con el JNE, la ONPE organizó dos reuniones de asistencia técnica vinculadas a la implementación del Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans en la jornada electoral. La primera con la participación del Instituto Nacional Electoral (México) realizada el 26 de julio de 2021 y la segunda con la Registraduría Nacional del Estado Civil (Colombia) desarrollada el 29 de setiembre del mismo año. Actualmente, la ONPE se encuentra evaluando la efectividad de estas medidas con el fin de proponer posibles mejoras.

Por su parte, el piloto bilingüe se circunscribe en el Programa de Educación Electoral dirigido a las y los ciudadanos de centros poblados que la ONPE implementa desde 2017. Este programa es parte de una actividad conjunta promovida por dos órganos de la ONPE: la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto y la Gerencia de Información y Educación Electoral, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). De esta manera, el servicio de atención a solicitudes para la instalación de mesas de sufragio en pequeños centros poblados rurales es aprovechado para, adicionalmente, educar en ciudadanía y promover una mayor participación en la vida pública.

Así, las y los ciudadanos que tienen dificultades y limitaciones (distancia, transporte, costos, entre otros factores) para acceder a su derecho al sufragio fortalecen sus capacidades y adquieren nuevos conocimientos relacionados a la participación política y la democracia. Luego de la visita, la ONPE generalmente dispone la instalación de la mesa de sufragio, acercándola a los ciudadanos más vulnerables.

Las actividades educativas en este programa se realizan de manera presencial y el tratamiento de los contenidos se basa en una metodología que promueve la participación a través de la presentación de fotografías y el diálogo. Estas actividades se desarrollaron en los propios centros poblados (municipalidades, colegios, plazas, etc.) con la finalidad de promover el ejercicio en el derecho a participar en la vida pública de los ciudadanos y ciudadanas.

Es importante señalar que en 2020, debido a la crisis sanitaria producida por la COVID-19, el número de actividades educativas presenciales disminuyeron. En este sentido, para las Elecciones Bicentenario, se implementó el piloto bilingüe en el que ciertos distritos seleccionados recibieron información sobre el proceso electoral traducido al quechua, aimara y otras lenguas con el objetivo de acercar la educación electoral a estas comunidades.

Es necesario destacar que estos esfuerzos para proveer a la ciudadanía de materiales en idiomas distintos al castellano datan desde las Elecciones Generales de 2016, en 2021 el piloto bilingüe se centró en una capacitación completamente intercultural. En términos generales, los materiales elaborados fueron: microprogramas radiales, afiches de capacitación, láminas de capacitación, videos de capacitación electoral y audios de capacitación intercultural en quechua chanka, quechua cusco-collao, quechua áncash, aimara, ashaninka del ene tambo - satipo, awajún del río nieva y tributarios, shipibo-konibo y matsigenka.

TABLA 4

Información en idiomas distintos al castellano producido como parte del Programa de Educación Electoral

Proceso electoral	Tipo de información	Idiomas
Elecciones Generales 2021	Microprogramas radiales para MM y electores	Quechua chanka, quechua Cusco-Collao, quechua Áncash, aimara, ashaninka del Ene Tambo - Satipo, awajún del Río Nieva y Tributarios, shipibo-konibo y matsigenka.
	Láminas de capacitación intercultural (tipo sierra y tipo selva)	
	Audios de capacitación intercultural	
	Calendario electoral de capacitación intercultural	Quechua chanka, aimara, ashaninka, awajún, shipibo-konibo y matsigenka .
Segunda Elección Presidencial 2021	Guías metodológicas de capacitación intercultural bilingüe	
	Video de capacitación electoral	Quechua chanka y aimara.
	Afiches de capacitación intercultural bilingüe	Shipibo, matsigenka, aimara, awajún, ashaninka y quechua chanka.

Elaboración propia con base en la información provista por la Subgerencia de Capacitación y Educación Electoral.

4. LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL DURANTE LAS ELECCIONES BICENTENARIO

Aunque es metodológicamente complejo identificar el papel de la pandemia de manera aislada como factor de abstencionismo en América Latina (DABÈNE 2021), en el caso peruano, encontramos indicios de que existió un incremento en la participación a pesar de este contexto. Esto debido a una serie de factores dentro de los cuales la confianza en la seguridad de los locales de votación y en el cumplimiento de las medidas de prevención y protección jugó un papel central.

Antes de evaluar la data correspondiente a la participación electoral en las Elecciones Bicentenario, es necesario señalar que existen distintos factores que influyen en una mayor o menor asistencia de personas a la jornada electoral. Explicar por qué la ciudadanía asiste o se ausenta de las urnas ha sido una interrogante que ha intentado ser respondida desde distintas disciplinas. Inicialmente, y de acuerdo a la escuela de la geografía electoral, fueron consideradas como variables explicativas la historia y las características sociales y culturales de las regiones (HAIME 2017). Sin embargo, a esta inicial explicación se le añadieron estudios de otras especialidades.

Estudios como los de Paul Lazarsfeld, Angus Campbell, Philip Converse, Warren Miller y David Strokes introdujeron variables sociológicas y psicológicas a esta discusión destacando sobre todo la importancia que poseen las organizaciones sociales y la participación de la ciudadanía dentro de estas (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS 2006). A esto se le suma la determinante investigación de Anthony Downs (1957) que aproxima el análisis de la participación política desde la racionalidad económica. Es decir, las y los ciudadanos deciden su participación en base a un análisis de costos-beneficios.

Al respecto, algunas investigaciones comparadas en la región que se basan en datos de encuestas llegaron a la conclusión de que existe un modelo que resulta como un predictor de la participación política de la ciudadanía: el “modelo de recursos”. Este modelo, desarrollado por Brady *et al* (1995), argumenta que la participación electoral está impulsada por el tiempo, el dinero y las habilidades cívicas de cada individuo. No obstante, en esta línea es necesario destacar que estos recursos se distribuyen de manera desigual entre los grupos socioeconómicos (HAIME 2017). En América Latina, y sobre todo en

Perú, en donde las brechas sociales son especialmente notorias, los recursos que favorecen a una mayor participación se encuentran especialmente dispersos entre cada persona.

En consecuencia, aquellos ciudadanos y ciudadanas con un estatus socioeconómico más alto tienen más probabilidad de acceso a estos recursos que les permiten soportar los costos de votar y por tanto es más probable que sean estos los que asistan (ALMOND Y VERBA 1963; VERBA Y NIE 1972; WOLFINGER Y ROSENSTONE 1980). Estas personas tienen más tiempo para participar en la política, cuentan con mayor información y pueden movilizarse para votar (VERBA Y NIE 1972; ROSENSTONE 1982). En consecuencia, se espera que sean estos grupos los que presenten un mayor nivel de compromiso con los procesos electorales.

A esta lectura, es posible añadirle la perspectiva de Ghiutā (2014) quien plantea otros factores a considerar en el debate de la participación electoral. Este autor sostiene que existen variables circunstanciales e impredecibles que pueden alterar el comportamiento de las y los electores en la participación y que no se encuentran dentro del modelo de recursos. Este tipo de factores se deben en gran parte al tipo de proceso electoral en el que la persona participe. De esta forma, situaciones excepcionales en donde exista una gran polarización política o eventos cruciales sociales o económicos motivarán a las y los electores a participar en las elecciones (JARAMILLO 2019). Sumado al posible contexto político, dentro de estos factores también es posible considerar variables climáticas como lluvias, desastres naturales y otros fenómenos meteorológicos que, de ocurrir, afectan de manera significativa al voto de las personas.

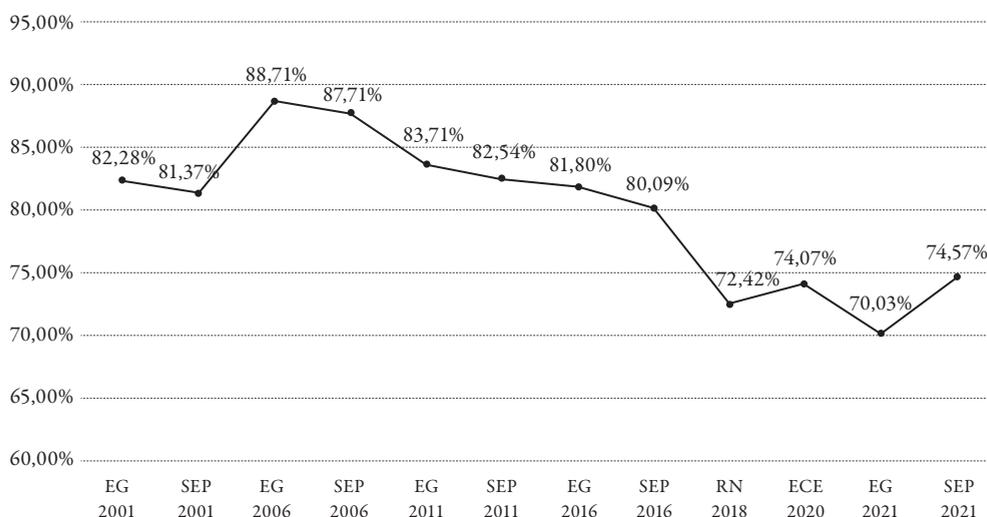
Nohlen (2004A) agrega factores estructurales que deben tomarse en consideración como la existencia de culturas étnicas, el nivel de educación, las características de la cultura de cada país y la concepción individual que tenga cada persona sobre el voto y la democracia. En estudios posteriores, Nohlen (2004B) presenta otras variables a considerar como el grado de movilización del electorado, el desempeño del gobierno saliente y las expectativas que las personas tienen para con la oferta política. Analizando el contexto peruano, Tuesta Soldevilla (2003) sostiene la posibilidad de evaluar factores psicológicos como la apatía e indiferencia con la política, la desideologización y la desconfianza con el sistema democrático.

Bajo este punto, la pandemia producida por la COVID-19 es sin duda un factor que afectó a la participación electoral. Debido a la posibilidad de contacto y contagio durante las elecciones, se reprodujo la narrativa que suponía que el desarrollo de los comicios aumentaría el número de infectados. En consecuencia, las y los electores tuvieron mayores miramientos a participar en las elecciones.

Para las Elecciones Bicentenario, tanto las Elecciones Generales como la Segunda Elección Presidencial, el padrón electoral habilitaba a 25.287.954 personas para participar. Como se ha mencionado en el apartado anterior, en ambos procesos se implementaron medidas para prevenir los contagios incluyendo recomendaciones vinculadas al voto escalonado. El Gráfico 2 evidencia una comparación en el porcentaje de participación registrado en los procesos electorales nacionales (Elecciones Generales, Referéndum Nacional y las Elecciones Congresales Extraordinarias) entre 2001-2021.

GRÁFICO 2

Participación electoral en el Perú en porcentaje (2001-2021)



Elaboración propia con base en la información provista por la ONPE (2021a y 2021b). EG: Elecciones Generales; SEP: Segunda Elección Presidencial; RN: Referéndum Nacional; ECE: Elecciones Congresales Extraordinarias.

Un análisis estadístico de la participación electoral desde el retorno a la democracia en el año 2000 demuestra la existencia de un patrón decreciente, aunque con ciertas excepciones notables. En principio, desde las Elecciones Generales del 2006 el porcentaje de participación disminuyó de manera constante con una caída significativa entre la Segunda Elección Presidencial de 2016 y el Referéndum Nacional de 2018 en donde el porcentaje bajó en 7,67 puntos porcentuales.

La participación electoral es irregular a partir de los comicios de 2018. Tras el aumento de 1,65% entre las elecciones de 2018 y 2020, el porcentaje de personas que asistieron a votar sufrió la segunda mayor caída desde el retorno de la democracia: las Elecciones Generales de 2021 solo registraron el 70,03% de participación electoral (4,04% menos que el proceso anterior).

En esta línea, es necesario considerar que las Elecciones Generales de 2021 fueron los primeros comicios nacionales de participación obligatoria durante la pandemia de la COVID-19. Esto, sin duda, supuso una menor intención de participar en este proceso por parte de la ciudadanía debido al temor a contagiarse durante estos comicios. No obstante, la Segunda Elección Presidencial 2021, a pesar de efectuarse durante la pandemia de la COVID-19, registró una participación de 74,57% (4,54% más que la jornada electoral previa). Desde el 2000, en ningún caso la participación electoral de la segunda vuelta había excedido a la primera siendo la Segunda Elección Presidencial 2021 los primeros comicios que no siguieron este patrón.

Un aumento en la participación electoral en la Segunda Elección Presidencial 2021 puede interpretarse, en parte, como el resultado de las buenas prácticas y medidas implementadas por la ONPE que garantizaron el voto seguro de las y los ciudadanos. Una vez familiarizados con el proceso dispuesto por la ONPE, se produjeron mayores incentivos para participar en este proceso. Asimismo, es necesario considerar que, como señalan Anduiza y Bosch (2004), el contexto político tuvo una influencia significativa en este proceso. Es posible intuir que la polarización generada por los dos partidos políticos participantes también produjo un mayor interés en estos comicios.

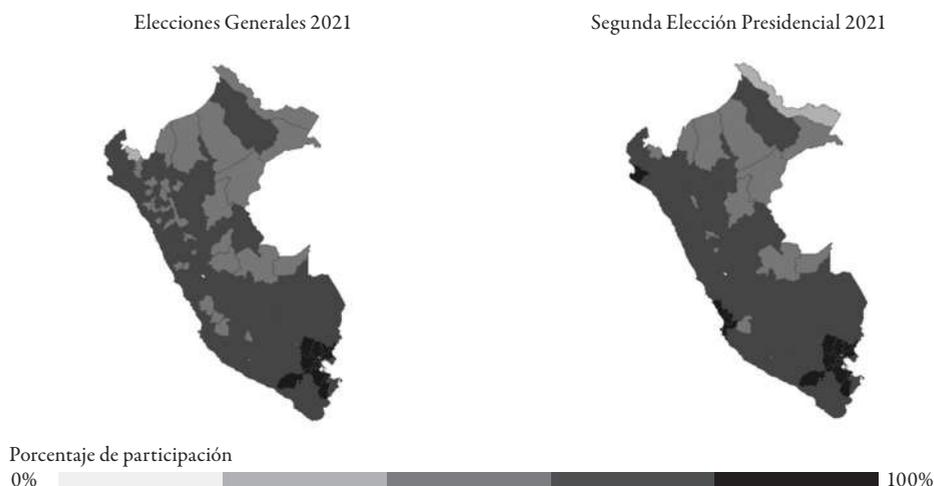
El análisis de mapas coropléticos de la participación electoral de las Elecciones Generales 2021 y la Segunda Elección Presidencial 2021 demuestra un evidente incremento en la participación electoral entre las diferentes

circunscripciones. En las Elecciones Generales 2021, el porcentaje promedio de participación electoral fue de 70,69% con un rango mínimo de 60,11% (Amazonas) y un máximo de 81,91% (Puno). Los departamentos con mayor participación en este proceso fueron Puno (81,91%), Arequipa (78,78%), Tacna (77,80%), Moquegua (77,20%) e Ica (75,97%).

En contraste, los datos de la participación electoral en la Segunda Elección Presidencial 2021 demuestran un aumento significativo si se compara esta jornada con la previa. De esta manera, el porcentaje de electores que asistieron a las urnas se registró en un rango de 61,92% (Loreto) a 82,09% (Puno). Al comparar ambos comicios se evidencia que en todos los departamentos la participación aumentó. Los mayores incrementos se registraron en Piura (+8,59%), Cajamarca (+6,70%) y La Libertad (+5,43%).

GRÁFICO 3

Mapa coroplético de la participación electoral en las Elecciones Generales 2021 y la Segunda Elección Presidencial 2021 en las provincias de Perú



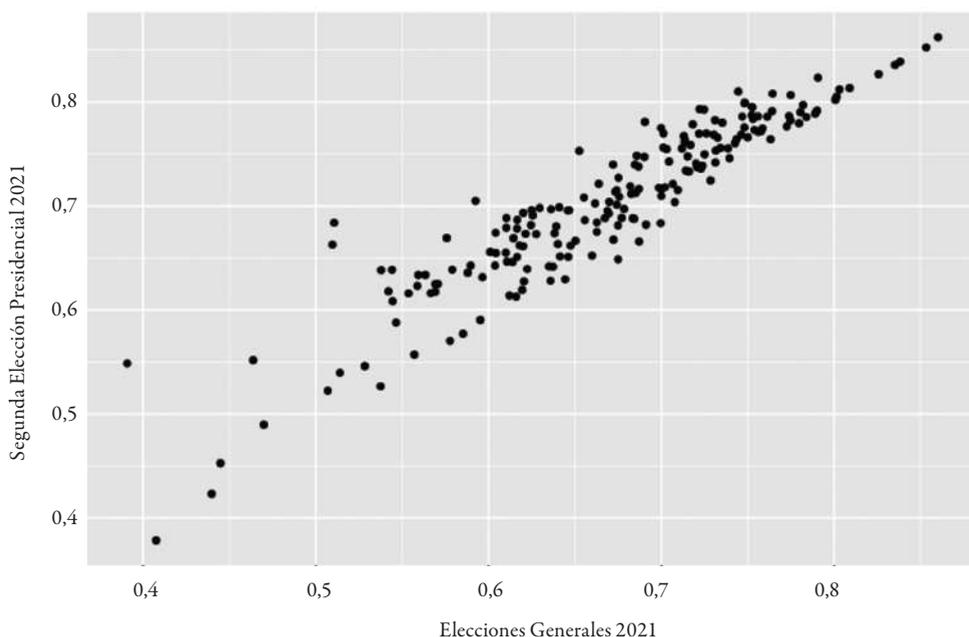
Elaboración propia con base en la información provista por la ONPE (2021a y 2021b).

Una evaluación de los cambios en la participación electoral a nivel de provincias (incluyendo la Provincia Constitucional del Callao) entre estas dos jornadas demuestra también un crecimiento significativo. En total, 174 provincias aumentaron su porcentaje de participación electoral entre estos dos comicios. El rango de crecimiento en participación se dio entre +0,04% (Ázangaro en Puno) y +17,32% (Contumazá en Cajamarca); además, el promedio de aumento entre todas las provincias fue de +3,91%.

En contraste, solo en 21 provincias se registró una disminución en el número de asistentes entre ambas jornadas con un rango de -0,01% (Carabaya en Puno) y -2,93% (Putumayo en Loreto). En promedio, esta caída en el porcentaje fue de -0,90%. Finalmente, es destacable el caso de Requena (Loreto) que presenta el mismo número de asistentes en ambos proceso. Es evidente entonces el aumento significativo de personas que votaron en la segunda elección con respecto de la primera.

GRÁFICO 4

Mapa de dispersión de la participación electoral registrada entre las Elecciones Generales 2021 y la Segunda Elección Presidencial 2021 en las provincias de Perú



Elaboración propia con base en la información provista por la ONPE (2021).

Un escenario similar se evidencia al enfocar el análisis en Lima Metropolitana. Los 43 distritos que conforman esta circunscripción electoral registraron, en las Elecciones Generales 2021 un rango de participación electoral entre 61,45% (San Isidro) y 80,46% (Villa El Salvador). Mientras que, en la Segunda Elección Presidencial 2021, el rango de participación electoral varió entre 72,90% (Miraflores) y 83,88% (Santa María del Mar).

En todos los distritos de Lima Metropolitana se registró un aumento en la participación electoral significativo entre los dos procesos analizados. Así, los distritos de San Isidro (+12,76%), Miraflores (+11,30%) y San Borja (+10,27%) son los que mostraron el mayor aumento en el número de electores que participaron en las elecciones.

GRÁFICO 5

Mapa coroplético de la participación electoral en las Elecciones Generales 2021 y la Segunda Elección Presidencial 2021 en Lima Metropolitana

Elecciones Generales 2021

Segunda Elección Presidencial 2021



Porcentaje de participación

50%  100%

Elaboración propia con base en la información provista por la ONPE (2021A Y 2021B).

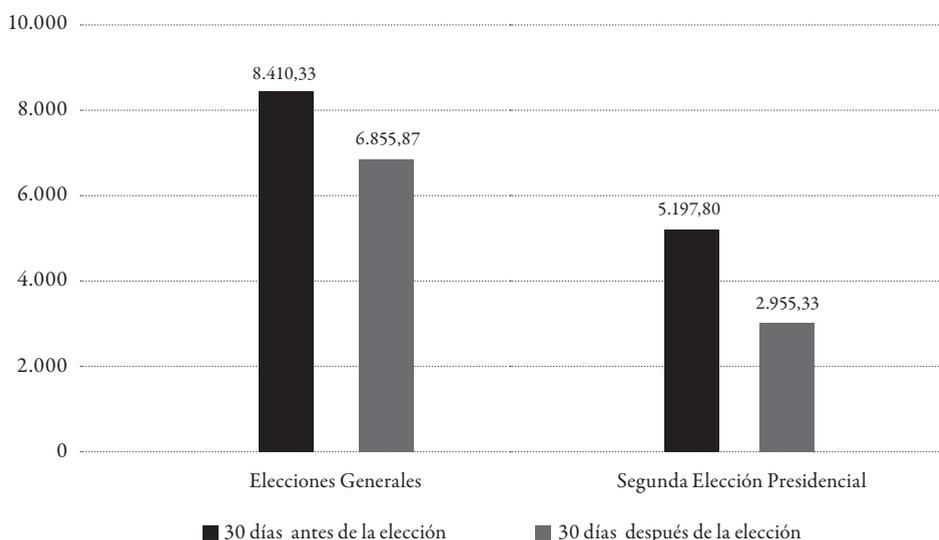
5. LAS ELECCIONES BICENTENARIO Y EL NÚMERO DE CASOS COVID-19 REGISTRADOS

El segundo reto al que los organismos electorales debían enfrentarse era la creencia extendida que el desarrollo de las elecciones supondría el aumento del número de casos de COVID-19. A pesar de las opiniones vertidas días antes de las elecciones, es posible testear esta afirmación mediante un análisis estadístico del número de casos diarios registrados antes y después de estos comicios.

Para ello, este estudio se basa en el número de casos diarios extraídos y consolidados por Dong *et al.* (2020) de la Johns Hopkins University. Esta base de datos registra el número de casos y muertes reportadas por cada país desde el 22 de enero de 2020 hasta la actualidad. De estos datos, se extrajeron los casos diarios registrados 30 días antes y 30 días después de las Elecciones Generales (11 de abril de 2021) y la Segunda Elección Presidencial (6 de junio de 2021). El promedio de casos en cada uno de estos grupos es una medida de tendencia central adecuada para este análisis.

GRÁFICO 6

Comparación de los promedios de casos reportados de COVID-19 en las Elecciones Generales 2021 y la Segunda Elección Presidencial 2021



Elaboración propia con base en la data provista por la Johns Hopkins University.

Un análisis del Gráfico 6 demuestra lo que el Gráfico 1 anticipa, el número de casos diarios registrados fue decreciendo meses antes del desarrollo de los procesos electorales. A pesar de la denotada deficiente gestión de la crisis sanitaria (LLERENA Y SÁNCHEZ 2020) y un sistema de salud en abandono, el desarrollo de las Elecciones Bicentenario no supuso per se un mayor número de contagios. Al contrario, existe una diferencia significativa entre el promedio de casos registrados 30 días antes y 30 días después de la elección. En las Elecciones Generales el promedio registrado después de estas elección fue de 6.855,87 casos diarios, 1.554,46 menos que el promedio antes de realizar estos comicios. Este decrecimiento también se evidencia en la Segunda Elección Presidencial. Según la data, 30 días antes el promedio de casos diarios era 5.197,80 y 30 días después de la elección este número se redujo a 2.955,33 (-2.242,47).

6. CONCLUSIONES

La pandemia producida por la COVID-19 ha afectado distintos aspectos de la esfera pública y privada de la ciudadanía. En este contexto, los países democráticos debían resolver el reto de convocar y desarrollar elecciones garantizando el derecho al sufragio durante la pandemia. Así, en su mayoría, los organismos electorales implementaron protocolos, guías y buenas prácticas antes, durante y después del proceso con el fin de ejecutar sus comicios.

En 2021, Perú llevó a cabo dos jornadas electorales con la participación obligatoria de toda la ciudadanía: las Elecciones Generales (11 de abril) y la Segunda Elección Presidencial (06 de junio) en la fecha originalmente programada, sin retrasar los comicios. En ambos casos la ONPE, organismo encargado de organizar las elecciones, implementó protocolos, medidas e innovaciones con el objetivo de prevenir los contagios e impulsar la participación electoral. Este estudio destaca sobre todo la aplicación de innovaciones como la plataforma “Elige tu local de votación”, incentivos económicos para miembros de mesa, la implementación de protocolos de bioseguridad y actividades específicas enfocadas en la protección de los derechos de grupos vulnerables.

La evaluación de la efectividad de estas medidas se puede realizar mediante un análisis estadístico de las dos preocupaciones en las que estas se centran: la participación electoral y el número de contagios. En el primer caso, como se demuestra con el Gráfico 2, el número de asistentes a las elecciones peruanas ha

disminuido con el tiempo. Sin embargo, este patrón no continuó en la Segunda Elección Presidencial de 2021 la cual registró un aumento de 4.54 puntos porcentuales con respecto a las Elecciones Generales 2021. Este incremento puede encontrar explicación no solo en la polarización política de este proceso, sino también en la experiencia pasada de la ciudadanía para con los protocolos de bioseguridad, la capacitación electoral y las medidas implementadas dirigidas a grupos vulnerables.

En el caso de un posible aumento de casos registrados por la COVID-19 tras el desarrollo de las elecciones, este estudio demuestra que las Elecciones Bicentenario no supusieron un aumento per se de contagios. Mediante un análisis basado en estadística descriptiva y con la base de datos proporcionada por la Johns Hopkins University, una comparación entre los 30 días antes de la elección y 30 días después de ambas jornadas electorales evidencia que las medias se redujeron. Es decir, la disminución en el número de casos registrados continuó independientemente de si se realizaron los comicios o no.

De esta manera, esta investigación se ha centrado en describir las buenas prácticas y otras medidas implementadas por la ONPE para enfrentar el reto que supuso la pandemia de la COVID-19 al sistema democrático y su relación con la participación electoral y el número de contagios. Aunque este estudio presenta ciertas limitaciones vinculadas a la falta de generar causalidades entre las medidas implementadas y las dos variables analizadas (participación y número de contagios), los resultados y alcances de este análisis sirven como un primer insumo para la investigación de los efectos de la pandemia en la democracia peruana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almond, Gabriel, y Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Anduiza, Eva, y Agustí Bosch. 2004. *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.
- Brady, Henry, Sidney Verba, y Kay Lehman Schlozman. 1995. "Beyond Ses: A Resource Model of Political Participation". *The American Political Science Review* 89(2): 271-294. DOI: 10.2307/2082425
- Canal N. 2020. "Elecciones 2021: Un 44 % no iría a votar debido a la pandemia por coronavirus, según Ipsos". *Canal N*, Setiembre 9. <https://canaln.pe/actualidad/elecciones-2021-44-no-iria-votar-debido-pandemia-coronavirus-segun-ipsos-n425591>
- Chirwa, Gowokani, Boniface Dulani, Lonjezo Sithole, Joseph Chunga, Witness Alfonso y John Tengeanga. 2021. "Malawi at the Crossroads: Does the Fear of Contracting COVID-19 Affect the Propensity to Vote?" *The European Journal of Development Research*. DOI: 10.1057/s41287-020-00353-1
- Conde, Jimena. 2021. "Estado de derecho y procesos electorales en la República Dominicana en el marco de la pandemia de COVID-19". *COVID-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*, editado por Marie-Christine Fuchs y Leandro Querido, 521-552. Bogotá: KAS.
- Constantino, Sara, Alicia Cooperman, y Thiago Moreira. 2021. "Voting in a global pandemic: Assessing dueling influences of Covid-19 on turnout". *Social Science Quarterly* 1- 26. DOI: 10.1111/ssqu.13038
- Dabène, Olivier. 2021. "Elecciones 2020: Un efecto moderado de la COVID". *Les études du Centre d'études et de recherches internationales*, 60-63.
- 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
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Addison Wesley.
- Fernandez-Navia, Tania, Eduardo Polo-Muro, y David Tercero-Lucas. 2021. "Too afraid to vote? The effects of COVID-19 on voting behaviour". *European Journal of Political Economy* (69):102012. DOI: 10.1016/j.ejpeleco.2021.102012
- Ghiutá, Ovidiu-Aurel. 2014. "The motivations of electoral absenteeism". *Ovidius University Annals, Economic Sciences Series* 0(2): 177–181.

- Haime, Agustina. 2017. "What explains voter turnout in Latin America? A test of the effect of citizens' attitudes towards the electoral process". *Revista de Ciencia Política* 37(1): 69-93.
- IDEA Internacional. 2021. "Panorama global del impacto del COVID-19 en las elecciones". <https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones>
- Jaramillo, Cristhian. 2019. "La participación política y el abstencionismo: breves definiciones en el marco latinoamericano". *Sanciones, multas y abstencionismo electoral en el Perú. Tres estudios sobre participación electoral y voto obligatorio*, coordinado por Manuel Valenzuela, 23-56. Lima: ONPE.
- Krivonosova, Iuliia. 2020. *Electoral events in Russia during the COVID-19 pandemic: remote electronic voting, outdoor voting and other innovations*. Stockholm: International IDEA.
- Landman, Todd, y Luca Di Gennaro. 2020. "Pandemic democracy: elections and COVID-19". *Journal of Risk Research* 23(7-8): 1060-1066. DOI: 10.1080/13669877.2020.1765003
- Leromain, Elsa, y Gonzague Vannoorenberghe. 2021. "Voting under Threat: Evidence from the 2020 French local elections". *Centre for Economic Performance* (1786): 1-40.
- Lizama Carrasco, Guillermo. 2021. "Pandemia de COVID-19 y abstencionismo en las elecciones municipales del estado de Hidalgo". *Revista Mexicana de Opinión Pública* (31): 91-109. DOI: 10.22201/fcyps.24484911e.2022.31.78887
- Llerena, Renato, y César Sánchez. 2020. "Emergencia, gestión, vulnerabilidad y respuestas frente al impacto de la pandemia COVID-19 en el Perú". <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/94/129>
- Lowy Institute. 2021. "COVID Performance Index. Deconstructing pandemic responses". <https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/>
- Maley, Michael. 2020. "Electoral management under COVID-19" (Working paper N° 71). https://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0003/3393066/WP71_Maley.pdf
- Matlosa, Khabele. 2021. "Elections in Africa During Covid-19: The Tenuous Balance Between Democracy and Human Security". *Politikon* 48(2): 159-173. DOI: 10.1080/02589346.2021.1913798
- Mello, Marco, y Giuseppe Moscelli. 2021. "Voting, Contagion and the Trade-Off between Public Health and Political Rights: Quasi-Experimental Evidence from the Italian 2020 Polls". *SSRN* (14658): 1-72. DOI: 10.2139/ssrn.3908873

- Merkley, Eric, Thomas Bergeron, Peter John Loewen, Angelo Elias, y Miriam Lapp. 2022. "Communicating safety precautions can help maintain in-person voter turnout during a pandemic". *Electoral Studies* 75: 102421. DOI: 10.1016/j.electstud.2021.102421
- Montoya, María. 2020. "COVID-19: su impacto en el quehacer del Tribunal Supremo de Elecciones". *Revista de Derecho Electoral* (30): 227-239. DOI: 10.35242/RDE_2020_30_11
- Muñoz-Pogossian, Betilde. 2021. "Participación política de grupos en situación de vulnerabilidad en la pandemia". *COVID-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*, editado por Marie-Christine Fuchs y Leandro Querido, 123-147. Bogotá: KAS.
- Murata, Shunsuke, Takashi Nagata, Soshiro Ogata, Kunihiro Nishimura y Akihito Hagihara. 2021. "Electoral processes and COVID-19 infections in Japan". *medRxiv* 1-19. DOI: 10.1101/2021.06.13.21258864
- Nohlen, Dieter. 2004a. "La participación electoral como objeto de estudio". *Elecciones* (3): 137-157.
- Nohlen, Dieter. 2004b. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México DF: FCE.
- Noury, Abdul, Abel François, Olivier Gergaud, y Alenxandre Garel. 2021. "How does COVID-19 affect electoral participation? Evidence from the French municipal elections". *PLOS ONE* 16(2): e0247026. DOI: 10.1371/journal.pone.0247026
- ONPE. 2021a. "Elecciones Generales 2021". <https://www.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/2021/EEGG/>
- ONPE. 2021b. "Segunda Elección Presidencial 2021". <https://www.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/2021/SEP/index.html>
- Organización de los Estados Americanos. 2006. *Estudios sobre participación electoral en América Central*. Washington D.C.: OEA.
- Palguta, Ján, René Levínský, y Samuel Škoda. 2021. "Do elections accelerate the COVID-19 pandemic?" *Journal of Population Economics* (35): 197-240. DOI: 10.1007/s00148-021-00870-1
- Picchio, Matteo, y Raffaella Santolini. 2021. "The COVID-19 Pandemic's Effects on Voter Turnout". *SSRN* (14241): 1-27. DOI: 10.2139/ssrn.3823608
- Querido, Leandro. 2021. "Desafíos de la administración de elecciones en el contexto del COVID-19". *COVID-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*, editado por Marie-Christine Fuchs y Leandro Querido, 39-62. Bogotá: KAS.

- Rambaud, Romain. 2020. *Holding or postponing elections during a COVID-19 outbreak: Constitutional, legal and political challenges in France*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Rosenstone, Steven. 1982. "Economic Adversity and Voter Turnout". *American Journal of Political Science* 26(1): 25-46.
- Slim, H ela. 2020. "Electoral process in Africa: The impact of COVID-19 and challenges for the EU". *European View* 19(2): 212-221. DOI: 10.1177/1781685820971223
- Tuesta Soldevilla, Fernando. 2003. "Abstencionismo y ausentismo,  son iguales?" *Elecciones* (2): 51-59.
- United Nations Development Programme. 2020. *Electoral operations during the COVID-19 pandemic. A practical guide for UN electoral advisers*. New York: UNDP.
- V azquez, Juan. (2020). "Colisi n de Derechos derivada de la pandemia por COVID-19 ante el posible aplazamiento de Elecciones en M xico". *Ius Comitialis* 3(6): 286-305. DOI: 10.36677/iuscomitialis.v3i6.15003
- V azquez Carrero, Miguel, Joaqu n Art s, Carmen Garc a, y Juan Luis Jim nez. 2020. "Empirical evidence of the effects of COVID-19 on voter turnout". *Covid Economics Vetted and Real-Time Papers* (50): 181-208.
- Verba, Sidney, y Norman H. Nie. 1972. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row
- Wolfinger, Raymond, y Steven J. Rosenstone. 1980. *Who Votes?* New Haven: Yale University Press.

[Sobre el autor]

PIERO ALESSANDRO CORVETTO SALINAS

Politólogo y comunicador social. Egresado del doctorado en Ciencia Política y Gobierno de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Magíster en Ciencia Política, con mención en Política Comparada por la PUCP y Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Lima. Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y docente en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Se ha desempeñado en diversos cargos de responsabilidad en el Reniec y la ONPE, así como docente en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. Ha representado a los organismos electorales y al Estado peruano en un número importante de Misiones Electorales en América Latina.