



Perú: Elecciones Regionales y Municipales 2022

La continua prevalencia de los movimientos regionales

CRISTHIAN JARAMILLO

<c.a.jaramillo-huaman@lse.ac.uk>

The London School of Economics and Political Science
Perú

ORCID: 0000-0002-4673-0565

[Resumen] Las Elecciones Regionales y Municipales 2022 se celebraron el domingo 2 de octubre en 24 regiones, 1 provincia constitucional, 196 provincias y 1896 distritos. Debido a la cantidad de circunscripciones y al número elevado de cargos en disputa, este proceso ha sido el más complejo que los organismos electorales peruanos han debido organizar. A la complejidad logística se le suma también la crisis sanitaria producida por la COVID-19 aún presente en Perú, y los recientes procesos de reforma electoral que afectan directamente la elección de candidaturas, conformación de listas y otros procesos de estos comicios.

En consecuencia, este artículo busca describir el desarrollo de las Elecciones Regionales y Municipales 2022, destacando su importancia en el escenario político nacional. Para ello, el manuscrito se divide en seis apartados. El primero es la introducción, en la cual se detallan brevemente los datos más importantes de estos comicios. El apartado de los antecedentes resalta la relevancia de estas elecciones y algunas acciones realizadas por parte de los organismos electorales. Posteriormente, en las secciones de candidaturas y organizaciones políticas, campaña electoral y resultados de la elección se describe el proceso electoral. La evaluación final de esta elección demuestra que, nuevamente, los movimientos regionales siguen acaparando preferencias en el ámbito subnacional y los partidos políticos continúan siendo desplazados por estos.

[Palabras clave] Perú, elecciones subnacionales, partidos políticos, organismos electorales.

[Title] The 2022 Peruvian Regional and Municipal Elections: the continued prevalence of regional movements

[Abstract] The 2022 Regional and Municipal Elections held on Sunday, October 2, included all 24 regions, 1 constitutional province, 196 provinces, and 1,896 districts. This was the most complex process to organize, due to the number of electoral districts and the high number of positions in dispute. This complexity arose from different angles: logistics; the COVID-19 health crisis still present in Peru; and the recent electoral reform processes that directly affect candidate selection, party lists, and other electoral processes.

This article aims to describe the development of these subnational elections, highlighting their importance in the national political scenario. For this purpose, the article is divided into six sections. The first section, the introduction, briefly details the most important data of these elections. The second section, the background, highlights the relevance of these elections and some of the actions taken by the

electoral organizations. The subsequent sections detail candidacies and political organizations, electoral campaigns, and election results, so as describes the entire process. The final evaluation for this election shows that, once again, regional movements continue to monopolize the preferences at the subnational level and continue to displace political parties.

[Keywords] Peru, subnational elections, political parties, electoral organizations.

[Recibido] 15/10/22 y [Aceptado] 15/11/22

JARAMILLO, Crishian. 2022. "Perú: Elecciones Regionales y Municipales 2022. La continua prevalencia de los movimientos regionales". *Elecciones* (julio-diciembre), 21(24): 249-262. DOI: 10.53557/Elecciones.2022.v21n24.08

1. INTRODUCCIÓN¹

El domingo 2 de octubre de 2022 se celebraron en Perú las Elecciones Regionales y Municipales. Este fue el sexto proceso consecutivo en el cual peruanas y peruanos escogieron a todas sus autoridades subnacionales en las divisiones político-administrativas correspondientes a nivel regional, provincial y distrital. Este proceso involucró a toda la ciudadanía radicada en el territorio peruano, que sumaron en total 24 760 062 electoras y electores. La celebración de estas elecciones también tiene un significado simbólico, pues se llevaron a cabo veinte años después del primer proceso electoral que involucró los tres niveles mencionados.

Además de la importancia simbólica señalada, las Elecciones Regionales y Municipales 2022 (ERM 2022) también son de relevancia por el contexto excepcional en que se desarrollaron. Este proceso se llevó a cabo tras las elecciones internas, simultáneas y obligatorias para todas las organizaciones políticas, celebradas el 15 y 22 de mayo de 2022. Asimismo, el proceso electoral se ejecutó en medio de la crisis sanitaria producida por la COVID-19, por lo que se aplicaron medidas de protección y bioseguridad para los actores electorales. Bajo esta línea, también es importante destacar la aplicación del protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans y no-binarias, así como el protocolo para atender a las personas con discapacidad y brindar la atención preferente.

2. ANTECEDENTES

Las elecciones regionales y municipales son procesos electorales en los que se eligen las autoridades que ocupan los cargos de gobernador/a, vicegobernador/a y consejero/a regional, así como las alcaldías y regidurías provinciales y distritales. El primer antecedente de un proceso de esta naturaleza se produjo en 2002, tras las reformas de descentralización llevadas a cabo por el gobierno del entonces presidente Alejandro Toledo.

1 Este estudio forma parte del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, que se desarrolla en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Secretaría de Fortalecimiento Democrático de la Organización de los Estados Americanos. La investigación ha sido realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM al Proyecto “Reformas electorales y democracia en América Latina” [Clave del proyecto: IN301020], dirigido por Flavia Freidenberg.

Así, estas elecciones destacan por su alcance y por la cantidad considerable de autoridades electas. Este tipo de comicios abarca los tres niveles político-administrativos del Perú: el regional, provincial y distrital. Al respecto, es necesario destacar que el número de distritos y provincias no se ha mantenido constante a lo largo del tiempo. Al contrario: desde 2002, el Congreso peruano ha impulsado la creación de 261 distritos y 2 nuevas provincias bajo distintas justificaciones, como la mejora de la relación entre las autoridades y la ciudadanía o diferencias culturales y sociales (INFOGOB - OBSERVATORIO PARA LA GOBERNABILIDAD 2022).

TABLA 1

Evolución del número de regiones, provincias y distritos en Perú (2002-2022)

| | ERM 2002 | ERM 2006 | ERM 2010 | ERM 2014 | ERM 2018 | ERM 2022 |
|------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Regiones | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 |
| Provincias | 194 | 195 | 195 | 195 | 196 | 196 |
| Distritos | 1.635 | 1.637 | 1.639 | 1.647 | 1.874 | 1.896 |

ERM: Elecciones Regionales y Municipales

Fuente: Elaboración propia basada en datos de INFOgob - Observatorio para la Gobernabilidad (2022)

Como el resto de los comicios en Perú, estos fueron organizados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) se encargó de la fiscalización de las elecciones y la administración de justicia electoral; y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) elaboró el padrón electoral. En 2022, la ONPE tuvo que organizar elecciones en 24 regiones, 1 provincia constitucional, 196 provincias y 1896 distritos en Perú. Esto supuso la elección de 25 gobernaciones y vicegobernaciones,² 342 consejerías regionales, 196 alcaldías y 1714 regidurías provinciales, 1694 alcaldías y 9036 regidurías distritales (ONPE 2022).

Con respecto al sistema electoral, este proceso electoral se rige mediante la Ley Orgánica de Elecciones (Ley n.º 26859), la Ley de Elecciones Regionales

2 La región de Lima es la única con una provincia autónoma, la provincia de Lima, que es administrada por la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML). La MML está dotada de un régimen especial que le otorga facultades y competencias de gobierno regional en la jurisdicción de la provincia de Lima. En ese sentido, la alcaldesa o el alcalde de la MML ejerce atribuciones de gobernador/a, aunque es elegido en elecciones municipales.

(Ley n.º 27683) y la Ley de Elecciones Municipales (Ley n.º 26864). En estas se especifica que la elección de las alcaldías y sus respectivas regidurías se dan por mayoría simple. En contraste, la elección conjunta de la gobernación y vicegobernación requiere que la fórmula ganadora supere el 30 % de votos válidos. En caso ninguna fórmula alcance este porcentaje, las dos fórmulas con mayor número de votos compiten en una segunda vuelta.

En total, para las Elecciones Regionales y Municipales 2022, la ONPE implementó 84 323 mesas de sufragio distribuidas en 11 299 locales de votación. Las mesas de sufragio se mantuvieron abiertas desde las 7 hasta las 17 horas. Para la ejecución de estos comicios, la ONPE aprobó e implementó un protocolo de seguridad y prevención de contagio contra la COVID-19.³ En este se especificaba un horario escalonado para el electorado, quienes podían acudir a votar en un rango específico de horas según el último dígito de su DNI. Además, se contó con un horario especial (desde las 14 hasta las 17 horas) para las personas adultas mayores, mujeres embarazadas, y personas con discapacidad y vulnerables. Asimismo, estas fueron las primeras elecciones subnacionales en las que la ONPE implementó el protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans y no-binarias en la jornada electoral.⁴

3. CANDIDATURAS Y ORGANIZACIONES POLÍTICAS

De acuerdo al calendario electoral, la inscripción de listas para las Elecciones Regionales y Municipales 2022 se llevó a cabo hasta el 14 de junio de 2022.⁵ Tras una revisión por los jurados electorales especiales de la documentación presentada por las distintas organizaciones políticas, en este proceso electoral se llegaron a inscribir 232 listas para gobiernos regionales, 1391 para municipalidades provinciales y 9104 para municipalidades distritales. En total, en este proceso participaron 12 partidos políticos, 114 movimientos regionales y 1 alianza electoral.

Un análisis descriptivo del número de listas presentadas en estos procesos electorales demuestra un aumento continuo, que en el nivel regional y provincial alcanzó su máximo histórico en el proceso de 2018. El incremento del número de listas responde directamente al número de organizaciones políticas inscritas

3 Resolución Jefatural n.º 2659-2022-JN/ONPE

4 Resolución Jefatural n.º 003001-2022-JN/ONPE

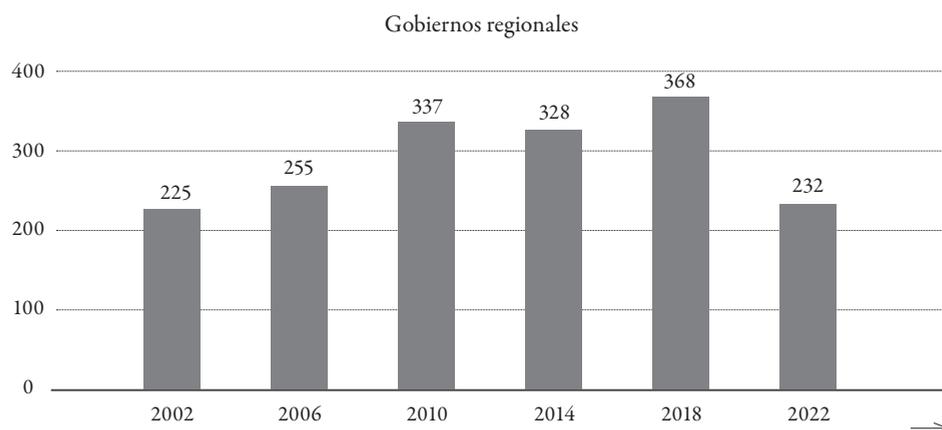
5 Resolución n.º 0932-2021-JNE

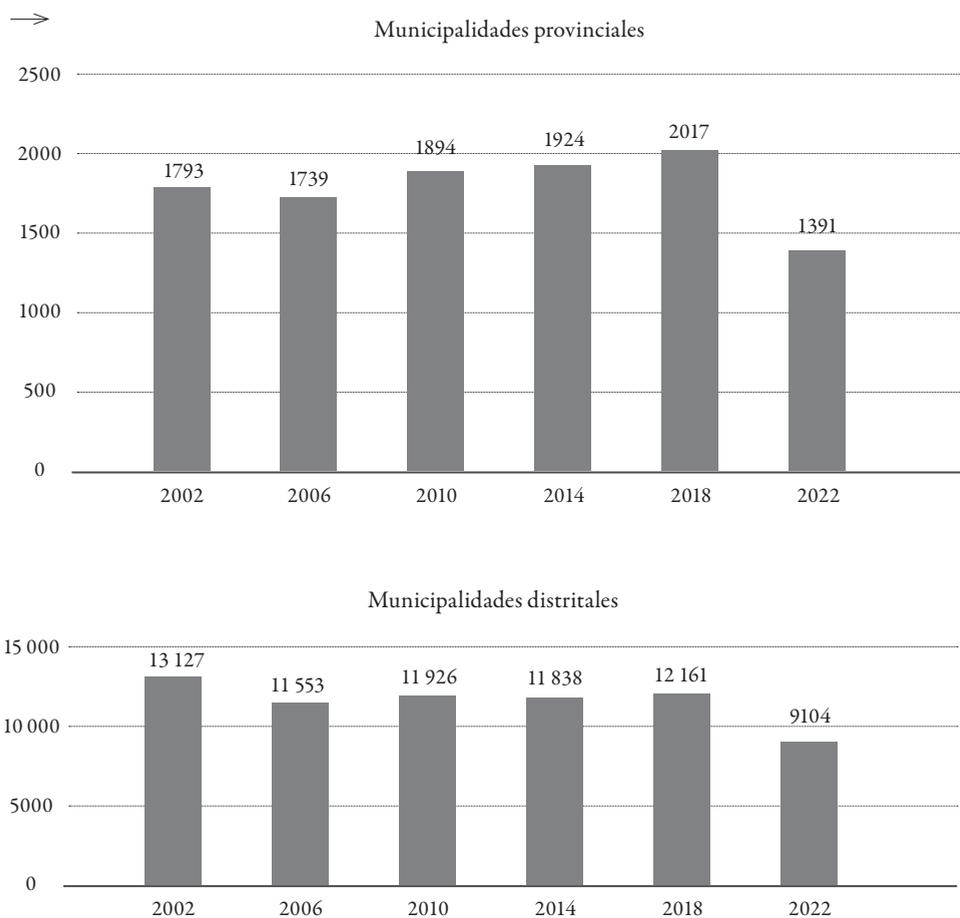
y la erosión del sistema partidario peruano. Tal y como mencionan Levitsky y Zavaleta (2016), Perú representa uno de los casos más extremos de colapso de partidos en América Latina. Esta descomposición partidaria se evidencia en el incremento de listas debido a la formación de nuevas agrupaciones.

No obstante, el proceso electoral celebrado en 2022 parece indicar que la tendencia al aumento de las listas se ha interrumpido. Una comparación entre las listas inscritas para los comicios de 2022 con las inscritas en 2018 demuestra una disminución considerable. Como se observa en el Gráfico 1, en el caso de las regiones, la cantidad de listas presentadas para competir disminuyó en un 36.69 %, a pesar de los incrementos continuos que había presentado desde 2002, en los cuales alcanzó un máximo de 368 listas en 2018 en 24 regiones y 1 provincia constitucional. A nivel provincial, una comparación entre el mismo intervalo revela una reducción del 31.04 % del total de listas presentadas, teniendo en consideración que en años anteriores el número de listas también se había incrementado hasta alcanzar el máximo histórico de 2017 fórmulas en competencia en las elecciones de 2018. Finalmente, a nivel distrital la disminución del número de listas es de 25.14 %. Esta reducción se produjo tras incrementos progresivos entre 2006 y 2018 (INFOGOB – OBSERVATORIO PARA LA GOBERNABILIDAD 2022).

GRÁFICO 1

Comparativo de número de listas en competencia a nivel regional, provincial y distrital en las Elecciones Regionales y Municipales (2002-2022)





Fuente: Elaboración propia basada en datos de INFOgob - Observatorio para la Gobernabilidad (2022)

Esta reducción considerable del número de listas presentadas encuentra explicación directa en el proceso de reforma propuesto por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, y aplicado por el Congreso de la República en la Ley n.º 30995 (2019).⁶ Esta legislación modificó drásticamente los requisitos para la inscripción de nuevas organizaciones políticas, exigiendo un número significativo de afiliaciones para poder participar en los procesos electorales. La mencionada ley también implementó mayores condicionales para la cancelación

⁶ Ley que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas.

de organizaciones políticas. Así, la aplicación de esta normativa redujo de manera significativa el número de partidos inscritos: de 24 en 2021 a 12 en 2022.

Otra normativa que impactó significativamente en las candidaturas fue la que introdujo la paridad y la alternancia como criterios obligatorios de conformación de listas. Las listas a nivel subnacional están sujetas al cumplimiento de tres cuotas electorales: la paridad y alternancia de género en listas regionales, provinciales y distritales; la cuota joven (20 %), que no abarca las fórmulas a la gobernación y vicegobernación; y la cuota indígena (15 %), aplicable solo a aspirantes a consejeros/as regionales y a regidores/as provinciales en circunscripciones establecidas por el JNE. Ninguna cuota abarca las candidaturas a las alcaldías provinciales y distritales.

El aumento de la cuota de género del 30 % al 50 % y la aplicación de la alternancia produjeron un incremento en el número de mujeres que participaron en este proceso electoral. De las 90 098 candidaturas presentadas, 38 993 corresponden a mujeres, lo que representa el 43.28 %. La diferencia existente entre ambos géneros, a pesar de la aplicación de la paridad y alternancia, se debe a la falta en la normativa de la paridad horizontal como criterio para definir candidaturas a las alcaldías (INFOGOB - OBSERVATORIO PARA LA GOBERNABILIDAD 2022).

Por su parte, la participación de distintos tipos de organizaciones políticas en elecciones subnacionales ha servido para que distintos estudios evalúen la capacidad de los partidos políticos para atraer al electorado y consolidarse como organizaciones estables. Al respecto, la literatura peruana ha concluido que en las elecciones subnacionales se evidencia el protagonismo de los movimientos regionales por sobre los partidos, así como disparidades severas en la representación de mujeres, jóvenes e indígenas a pesar de la existencia de cuotas a favor de estos grupos (ZAVALETA 2014; LEVITSKY Y ZAVALETA 2016; PEASE Y TUESTA SOLDEVILLA 2007; FREIDENBERG *ET AL.* 2018).

4. CAMPAÑA ELECTORAL

De acuerdo al cronograma establecido por el JNE, la campaña electoral inició el 3 de agosto de 2022, con la publicación de listas admitidas, y concluyó el 29 de setiembre de 2022. Debido a la aún vigente crisis sanitaria producida por la COVID-19, las actividades de campaña tradicionales de las organizaciones

políticas se llevaron a cabo en muchos casos a través de redes sociales. Las candidatas y los candidatos optaron por usar con frecuencia Facebook, Twitter y TikTok. Esta última plataforma fue una de las que más emplearon los distintos partidos políticos con el objetivo de atraer los votos de las y los jóvenes (CORREO 2022).

La campaña electoral de las Elecciones Regionales y Municipales 2022 también destaca por ser la primera a nivel subnacional en la que se aplicó la Ley n.º 30905.⁷ Esta legislación es producto directo del Referéndum Nacional 2018, en el que se decidió la modificación del financiamiento de los partidos políticos, entre otras propuestas. La aprobación de esta consulta supuso cambios en la legislación, para que especifique que toda la publicidad televisiva y radial provenga del financiamiento público, eliminando la posibilidad de compra de espacios por parte de los partidos y/o candidaturas. Ello ha forzado a cambiar las dinámicas de campaña previas.

Un hito importante del periodo de campaña fueron los debates organizados por el JNE. Estos fueron efectuados en todas las regiones del país entre el 20 y el 23 de setiembre, y contaron con la participación de las candidatas y los candidatos a los gobiernos regionales. De todos estos, el debate municipal de la alcaldía de Lima fue uno de los que más concentró la atención de los medios de comunicación y del electorado. Lima, capital del Perú y circunscripción que concentra aproximadamente el 30 % de la población electoral, contó hasta con ocho listas inscritas en la competencia, todas de partidos políticos. El debate capitalino se centró en problemas vinculados al transporte público, la representación de las minorías y la violencia contra la mujer (RPP NOTICIAS 2022).

5. RESULTADOS DE LA ELECCIÓN

Los resultados de este proceso electoral demuestran el protagonismo de los movimientos regionales a nivel subnacional. Antes de las Elecciones Regionales y Municipales 2002, Perú desarrollaba solo elecciones municipales. En estas, como señala Tanaka (1998), los partidos políticos conseguían apoyos superiores al 92 % entre 1980 y 1986. Tras el colapso del sistema de partidos

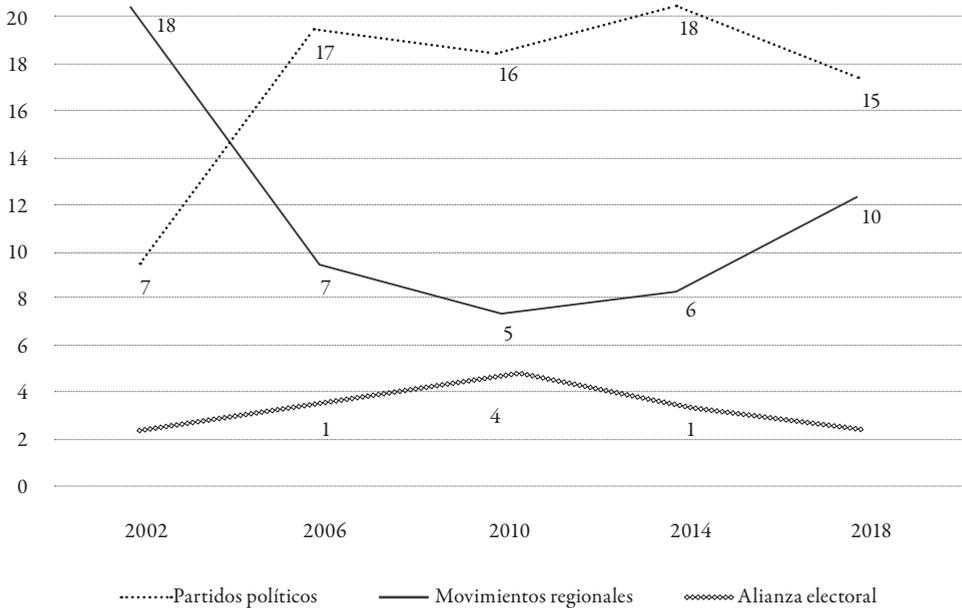
7 Ley que modifica el artículo 35 de la Constitución Política del Perú para regular el financiamiento de organizaciones políticas.

peruano, estas organizaciones fueron desplazadas por listas independientes y movimientos regionales. Tras veinte años de la aplicación de las elecciones regionales y municipales, los partidos continúan perdiendo apoyo. En los casos más extremos, los partidos han sido cancelados debido a su falta de representatividad; ejemplo de ello es el Partido Aprista y el Partido Popular Cristiano, dos organizaciones históricas que no participaron en las elecciones subnacionales debido a la pérdida de registro partidario por su mal desempeño en las Elecciones Generales 2021 (JARAMILLO 2022).

Una evaluación histórica del desempeño de los partidos políticos frente a los movimientos regionales revela la predominancia de estos últimos desde el 2006. En su pico más alto, dieciocho de veinticinco gubernaturas pertenecían a movimientos regionales (2014). En la última elección, esta cifra disminuyó a quince gubernaturas. Esto último evidencia que, a pesar las dificultades que tienen los partidos políticos para enraizarse en el nivel subnacional, su presencia ha aumentado.

GRÁFICO 2

Organizaciones políticas que ganaron gubernaturas regionales (2002-2018)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de INFOgob - Observatorio para la Gobernabilidad (2022)

De las veinticinco gubernaturas, nueve serán elegidas en segunda vuelta, a realizarse el 4 de diciembre. Estas son las regiones de Amazonas, Cajamarca, Callao, Cusco, Lambayeque, Lima, Moquegua, Pasco y Piura. De estas, en cuatro regiones competirán dos movimientos regionales, en dos se disputarán la gubernatura dos partidos, y en tres la competencia se desarrollará entre un partido y un movimiento regional. Por otro lado, once de las otras dieciséis regiones que sí lograron escoger a su gobernación en una sola vuelta corresponden a movimientos regionales y solo cinco a partidos políticos. El patrón descrito en el Gráfico 2 parece repetirse, pues como mínimo quince gobiernos regionales serían encabezados por movimientos regionales.

Al analizar los resultados electorales (ONPE 2022), se observa el partido político con mejores resultados electorales es Somos Perú, la organización más votada de este proceso y que participará en cinco de las nueve segundas elecciones regionales a realizarse el 4 de diciembre de 2022. Asimismo, es necesario destacar a partidos como Renovación Popular, que consiguió ganar la alcaldía de Lima, y a Fuerza Popular, que obtuvo el peor resultado desde su fundación, pues no logró ocupar ninguna gobernación (ONPE 2022).

6. CONCLUSIONES

Las Elecciones Regionales y Municipales 2022 celebradas el 2 de octubre fueron organizadas en 24 regiones y 1 provincia constitucional, 196 provincias y 1896 distritos. Esto, sumado a la aún crisis sanitaria que afecta al Perú, supuso un reto considerable para los organismos electorales del país.

Además de la organización de este proceso, estos comicios destacan por continuar con el patrón a favor de los movimientos regionales que continúan acaparando las preferencias del electorado por sobre los partidos políticos. A nivel subnacional, los movimientos regionales potencialmente obtendrán más de quince gobernaciones. A pesar de ello, algunos partidos políticos dan señales de mejora en su fortaleza institucional, como Renovación Popular, que obtuvo la alcaldía de Lima, y Somos Perú, que fue la organización más votada de estos comicios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Correo. 2022. “Elecciones 2022: candidatos usan TikTok para ganar electores”. *Noticias Correo*. Acceso el 14 de setiembre de 2022. <http://bit.ly/3ERf6CF>
- Freidenberg, Flavia, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian, y Tomáš Došek. (eds.). 2018. *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Infogob - Observatorio para la Gobernabilidad. 2022. “Base de Datos”. Jurado Nacional de Elecciones. <https://infogob.jne.gob.pe>
- Jaramillo, Cristhian. 2022. “¡Los Partidos Peruanos a Examen!”. *Revista Voz y Voto*. 2022. <http://bit.ly/3OstG6B>
- Levitsky, Steven, y Mauricio Zavaleta. 2016. “Why No Party-Building in Peru?”. In Steven Levitsky, James Loxton, Brandon Van Dyck, and Jorge I. Domínguez (eds.). *Challenges of Party-Building in Latin America*, 412–39. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316550564.015>
- ONPE. 2022. “Resultados Elecciones Regionales y Municipales 2022”. ONPE. <http://bit.ly/3DfYoMD>
- Pease, Henry, y Fernando Tuesta Soldevilla. 2007. *Representación y Sistema Electoral*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- RPP Noticias. 2022. “Debate Municipal 2022: así se desarrolló el versus entre los candidatos a la alcaldía de Lima.” *RPP Noticias*. Acceso el 25 de setiembre de 2022. <http://bit.ly/3UbMg4x>
- Tanaka, Martín. 1998. *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. <http://bit.ly/3tOBoyB>
- Zavaleta, Mauricio. 2014. *Coaliciones de independientes: Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Conflictos de interés:

El autor declara no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las autoras y/o los autores:

CRISTHIAN JARAMILLO: conceptualización, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



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

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

[Sobre el autor]

CRISTHIAN JARAMILLO

Estudiante del MSc Social Research Methods en the London School of Economics and Political Science. Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigador del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina y del Grupo de Investigación de Partidos Políticos y Elecciones (GIPE) de la PUCP. Tópicos de estudio: partidos políticos, reformas electorales y políticas, elecciones en América Latina.