

Perfil electoral

Elecciones Generales 2021

Lima, noviembre de 2020

Nº 1

Electorado nacional y la nueva circunscripción de peruanos residentes en el exterior

Las Elecciones Generales 2021 se llevarán a cabo en un contexto único, no solamente por tratarse del proceso electoral del bicentenario de nuestra independencia, sino también por las reformas políticas que serán aplicadas por primera vez en este proceso y, además, por la pandemia mundial sin precedentes que el país se encuentra atravesando. Dichas peculiaridades de este proceso electoral generan muchas preguntas en la ciudadanía y el público interesado sobre qué implicancias tendrán estos cambios en el voto y cómo irá cambiando la participación ciudadana en esta importante elección.

En ese sentido, la Línea de Investigación de la DNEF presenta el *Perfil Electoral 1: Electorado nacional y la nueva circunscripción de peruanos residentes en el exterior*, el cual contiene información de utilidad sobre el padrón electoral, al establecer un análisis de quienes lo conforman, los electores en riesgo ante la pandemia por edad, así como la nueva conformación de la circunscripción de peruanos residentes en el extranjero. Con este Perfil Electoral, se pretende hacer llegar a los medios de comunicación, expertos en la materia y público en general, el análisis de la información proveniente del padrón electoral y sus implicancias en el contexto actual.

<http://www.jne.gob.pe>



DNEF

Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana

UNA MIRADA AL PADRÓN ELECTORAL

a. ¿Qué es el padrón electoral?

El padrón electoral es la relación de personas habilitadas para sufragar dentro de un proceso electoral.

La institución encargada de su elaboración es el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec).

Este registro de personas habilitadas para votar nos permite transparentar el proceso electoral y a la vez asegurar que cada elector emita un voto único para la selección de sus representantes.

De acuerdo a la Resolución N.º 0303-2020-JNE, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el pasado 5 de setiembre, el Jurado Nacional Elecciones aprobó el padrón electoral, con un total de 25 287 954 de votantes que cumplieron con los requisitos necesarios para emitir su voto en las Elecciones Generales 2021, próximas a realizarse el 11 de abril.¹

Tabla 1
Electores habilitados para participar en las Elecciones Generales 2021.

	CANTIDAD DE ELECTORES
Total de electores en el territorio nacional	24 290 921
Total de electores que residen en el extranjero	997 033
Total de electores	25 287 954

Fuente: Resolución N.º 0303-2020-JNE.

b. Características del padrón electoral 2021

Desde el retorno a la democracia en 2001 se han realizado un total de cinco elecciones generales a nivel nacional. En tal sentido, el padrón electoral ha sufrido cambios importantes en relación con la cantidad de votantes. Desde los comicios electorales de 2001 el porcentaje de electores para las EG 2021 se ha incrementado en más de diez millones (70%).

Gráfico 1
Evolución del padrón electoral en elecciones generales, 2001-2021.



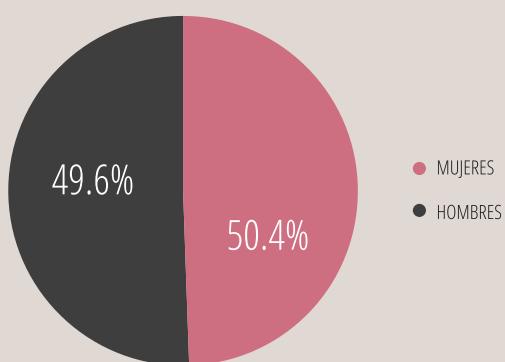
Fuente: Padrón electoral - DRET/JNE. Elaboración: Línea de Investigación DNEF/JNE.

1. Sexo.

A través de los diferentes comicios electorales la proporción entre mujeres y hombres no ha variado significativamente. La diferencia entre sexos se mantiene reducida, ya que el porcentaje de mujeres en el padrón electoral de las Elecciones Generales 2021 concentra más de la mitad de electores (50,4%).

¹Resolución N.º 0303-2020-JNE 05/09/20. Ver <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-el-padrón-electoral-definitivo-elaborado-y-remitido-resolucion-n-0303-2020-jne-1883380-1/>

Gráfico 2
Padrón electoral según sexo, 2021.

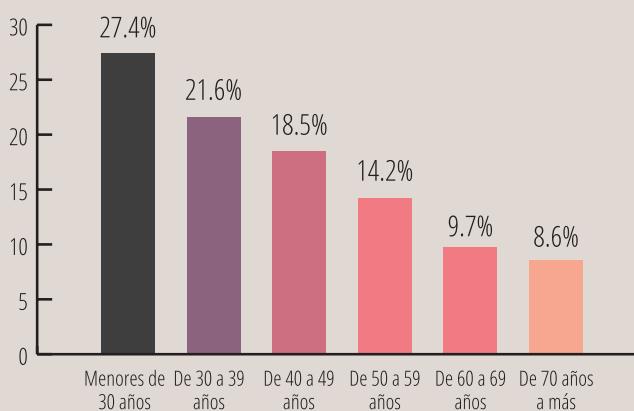


2. Edad.

La realización de comicios electorales en medio de una pandemia mundial abre muchas interrogantes. Una de ellas es cómo poder evitar exponer a las personas pertenecientes a un grupo de riesgo. Sobre ello, en términos de edad, 18,3% del padrón electoral está conformado por personas mayores de 60 años, las cuales pertenecen al grupo con mayor riesgo en caso de ser contagiados. Es importante recalcar que la reglamentación —previa a la pandemia— establece que, para las personas mayores de 70 años, el voto sea facultativo. Es decir, pueden decidir si votar o no, sin ninguna amonestación en el caso de decidir no hacerlo.

“ 1 de cada 5 electores se encuentra dentro del grupo de riesgo de la COVID-19 por edad. ”

Gráfico 3
Electores habilitados según grupos de edad, 2021.



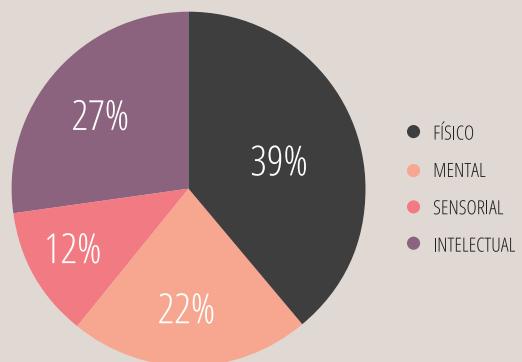
Fuente: Padrón electoral - DRET/JNE. Elaboración: Línea de Investigación DNEF/JNE.

3. Personas con discapacidad.

La inclusión es un pilar fundamental para el fortalecimiento de las democracias modernas. De este modo, ninguna persona debe ser excluida de participar en la elección de sus autoridades. En este sentido, según el padrón electoral, las personas con discapacidad habilitadas para participar en las EG 2021 concentran alrededor de un total de 135 156 (0,53%) electores.

De esta fracción del padrón, el mayor porcentaje de personas con discapacidad, según el tipo de esta, se registra en quienes presentan una dificultad física (38,7%), seguido de la intelectual (26,8%), mientras que las personas con discapacidad sensorial concentran la menor proporción (12,6%).

Gráfico 4
Electores habilitados según grupos de edad, 2021.



Fuente: Padrón electoral - DRET/JNE. Elaboración: Línea de Investigación DNEF/JNE.

¿Por qué es importante identificar a las personas con discapacidad en las EG 2021?

En los procesos electorales tener conocimiento de la cantidad y distribución de las personas con discapacidad es importante para la asignación de los locales de votación y mesas de sufragio, a modo de facilitar su participación electoral, teniendo en cuenta el tipo de discapacidad.

4. Distribución de electores según circunscripciones.

Para las Elecciones Generales 2021 se han establecido veintisiete circunscripciones electorales, es decir, se adicionó una más respecto a las elecciones anteriores. Este nuevo distrito electoral, creado recientemente, pertenece a los peruanos residentes en el extranjero. Esto significa que, a partir de 2021, la ciudadanía residente fuera del país tendrá la oportunidad de contar con dos representantes en el Congreso de la República.

Gráfico 5
Distribución de electores según circunscripción electoral, 2021

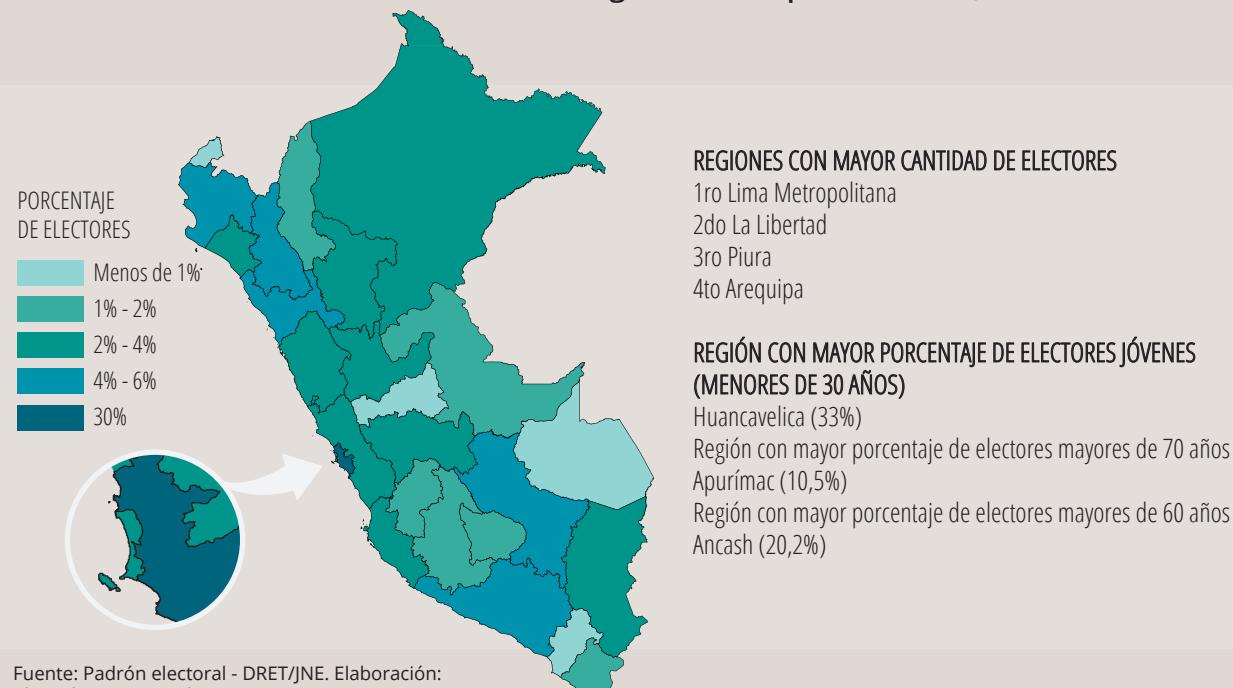
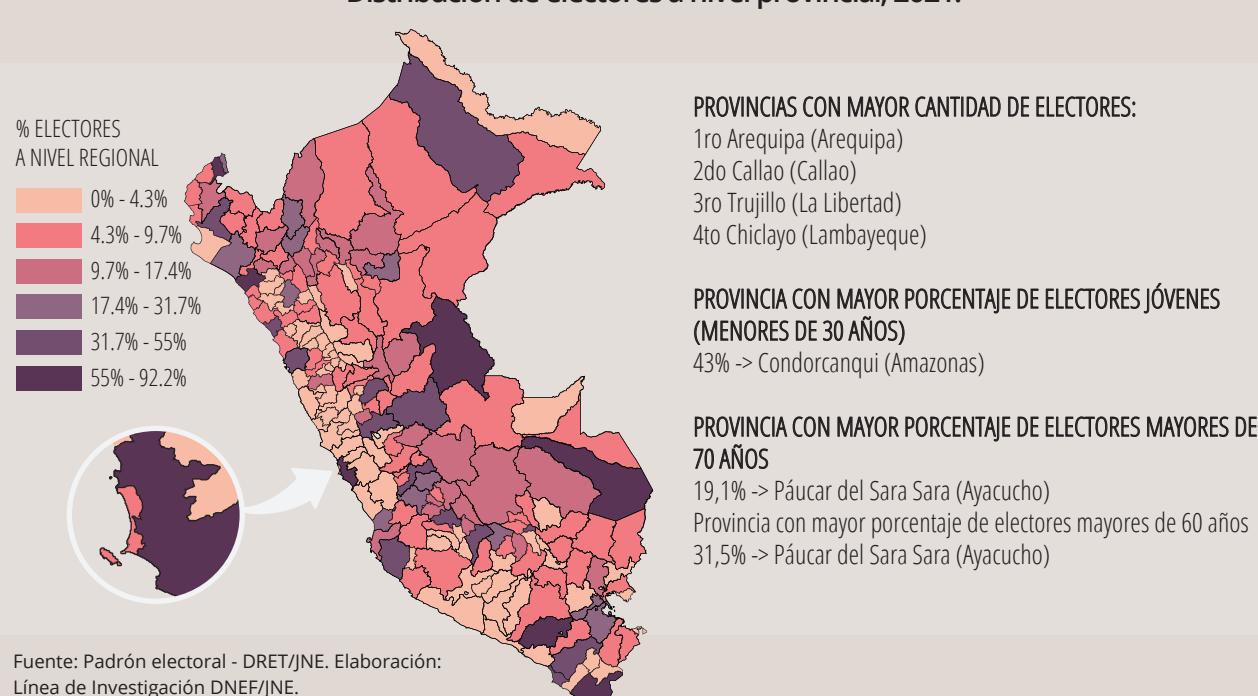
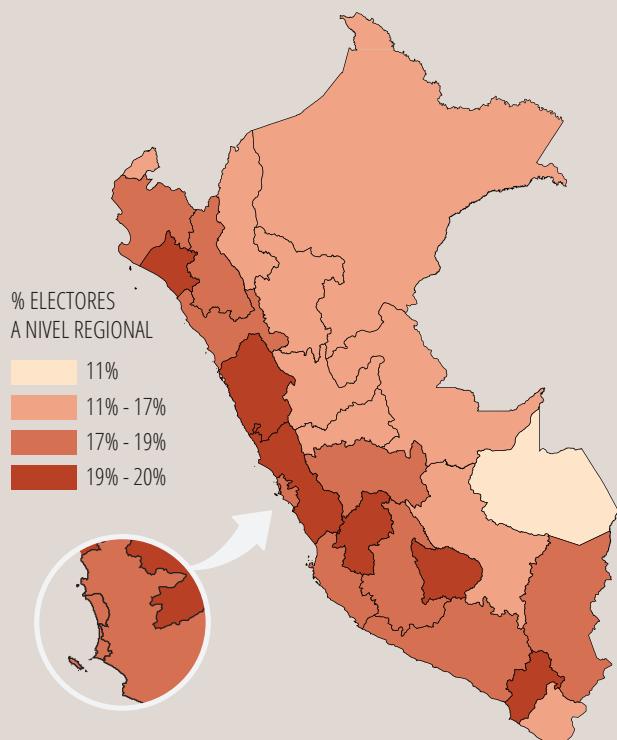


Gráfico 6
Distribución de electores a nivel provincial, 2021.



Con respecto a los distintos grupos poblacionales dentro del padrón electoral, cabe resaltar la participación de votantes mayores de 60 años, considerados de alto riesgo ante la pandemia. En particular, resalta la presencia de este grupo poblacional en las regiones de Áncash, que tiene la mayor presencia de adultos mayores, de 60 años en adelante, con 20,2%, y de Apurímac, en cuyo caso se tiene una cantidad importante de electores mayores de 70 años (10,5%).

Gráfico 7
Porcentaje de adultos mayores según circunscripción electoral, 2021.

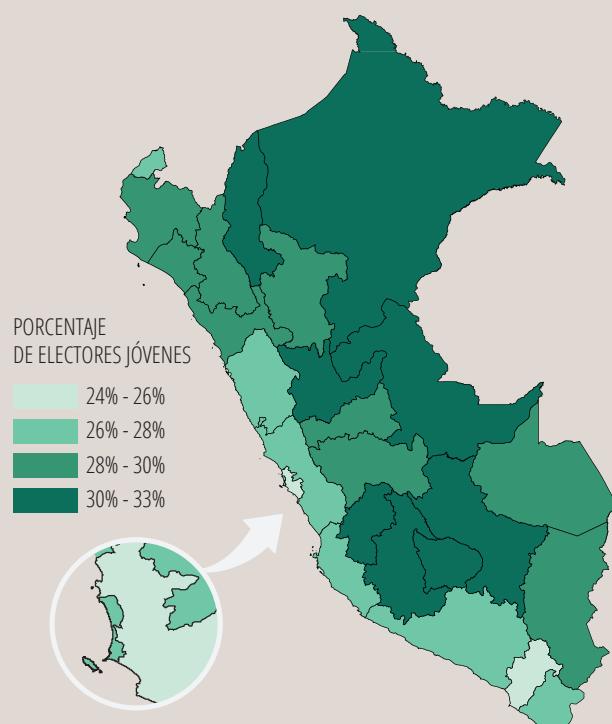


Fuente: Padrón electoral - DRET/JNE. Elaboración: Línea de Investigación DNEF/JNE.

En las últimas elecciones, la proporción de jóvenes ha superado la cuarta parte de los padrones electorales, concentrando el mayor porcentaje respecto de los otros grupos de edad. Para las EG 2021 los electores menores de 30 años concentran el 27,4% del total de votantes. En el ámbito regional, este grupo poblacional encuentra mayor presencia en Huancavelica y Loreto, alcanzando valores de 33% y 32,1%, respectivamente, mientras que en circunscripciones como

Moquegua (24,1%) y Lima Metropolitana (25,8%), la proporción de jóvenes electores es menor.

Gráfico 8
Porcentaje de jóvenes según circunscripción electoral, 2021.



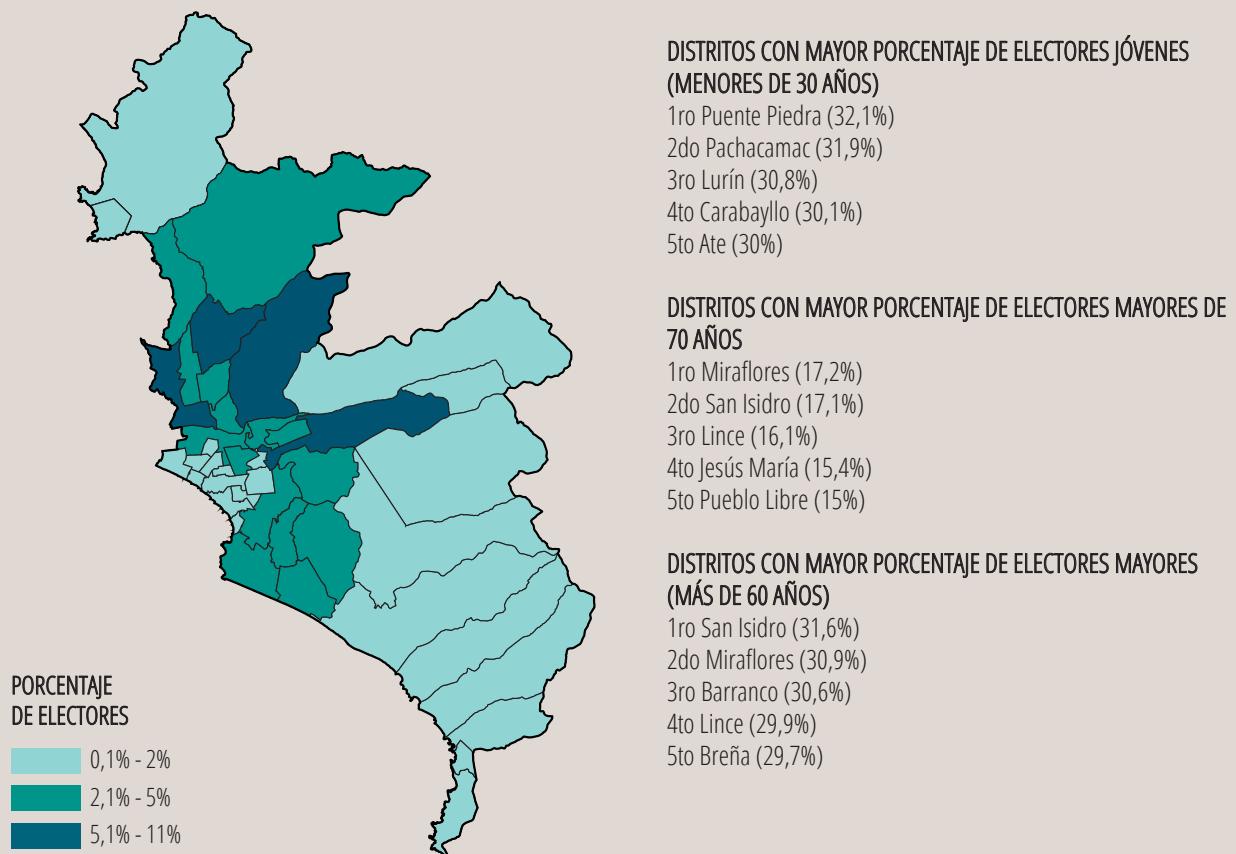
Fuente: Padrón electoral - DRET/JNE. Elaboración: Línea de Investigación DNEF/JNE.

c. El padrón electoral de Lima Metropolitana

Como se mencionó anteriormente, la capital de nuestro país es la circunscripción electoral que concentra la mayor cantidad de votantes para estas elecciones generales (29,9%). Por ello, cobra importancia analizar los diferentes distritos que conforman esta parte del territorio nacional, considerando que en muchos casos la cantidad de electores que se congregan en ellos superan considerablemente el número total de votantes en algunas regiones.

De acuerdo a la cantidad de electores habilitados, el distrito de San Juan Lurigancho agrupa el mayor porcentaje del padrón (10,4%), seguido de San Martín de Porres (7%) y Ate (6,2%), mientras que Santa María del Mar es el lugar donde menos votantes participarán en las elecciones dentro de la capital (0,02%).

Gráfico 9
Distribución del padrón electoral en los distritos de Lima Metropolitana.



Fuente: Padrón electoral - DRET/JNE. Elaboración: Línea de Investigación DNEF/JNE.

Según los grupos de edad en los que se divide la población electoral capitalina, se encuentran distritos que están cerca de concentrar la tercera parte de sus votantes en la categoría de jóvenes. Como muestra de ello, la población menor de 30 años supera el 30% de electores en Puente Piedra, Pachacámac, Lurín, Carabayllo y Ate, mientras que Miraflores (14,5%), San Isidro (16%) y Lince (17,1%) cuentan con una menor presencia de jóvenes votantes.

Los resultados de las elecciones congresales de 2020 en Lima Metropolitana evidenciaron una relación directa entre los distritos con más presencia de adultos mayores y el ausentismo electoral.

EL DISTRITO 27: IMPLEMENTACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

a. Los nuevos escaños para peruanos en el extranjero.

La creación de la circunscripción para peruanos residentes en el extranjero se promulgó con la Ley N.º 31032, con la cual se modifica el texto del artículo 21.º de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Este nuevo distrito electoral entrará en vigencia por primera vez durante el periodo 2021-2026, lo que permitirá que este importante número de personas obtengan dos representantes parlamentarios. Quienes bus-

quien representar a los peruanos residentes en el extranjero no necesariamente deben vivir en otro país para poder ser elegidos como representantes de este grupo de peruanos. Antes de este cambio, este grupo de electores pertenecía a la circunscripción de Lima Metropolitana; sin embargo, en consideración de alentar una mayor representatividad y atender las demandas de quienes viven fuera del país, se creó el nuevo distrito electoral.

Dentro de los argumentos para la creación de esa circunscripción destaca que la cantidad de votantes residentes fuera del país bordeó el millón, superando a 19 distritos electorales.

Tabla 2
Tamaño poblacional de los distritos electorales y escaños para las Elecciones Generales 2021.

CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL	POBLACIÓN ELECTORAL	NÚMERO DE ESCAÑOS
1 AMAZONAS	306 186	2
2 ÁNCASH	886 265	5
3 APURÍMAC	316 000	2
4 AREQUIPA	1 145 268	6
5 AYACUCHO	473 282	3
6 CAJAMARCA	1 103 247	6
7 CALLAO	824 496	4
8 CUSCO	1 025 280	5
9 HUANCAVELICA	299 843	2
10 HUÁNUCO	586 411	3
11 ICA	651 364	4

12 JUNÍN	982 556	5
13 LA LIBERTAD	1 429 469	7
14 LAMBAYEQUE	977 656	5
15 LIMA	7 558 581	33
16 LIMA PROVINCIAS	764 063	4
17 PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO	997 033	2
18 LORETO	699 964	4
19 MADRE DE DIOS	116 513	1
20 MOQUEGUA	148 367	2
21 PASCO	200 682	2
22 PIURA	1 396 448	7
23 PUNO	922 016	5
24 SAN MARTÍN	636 330	4
25 TACNA	282 974	2
26 TUMBES	167 771	2
27 UCAYALI	389 889	3
TOTAL	130	

Fuente: Resolución N.º 0304-2020-JNE.

Perú es el país que mantiene un mayor empadronamiento de su diáspora en comparación con otros países de América Latina, en los que los residentes en el extranjero pueden votar: aproximadamente el 76,9% de residentes puede emitir su voto en elecciones generales.²

En América Latina, la implementación de escaños parlamentarios para residentes en el extranjero se ha efectuado también en otros países de la región.



Colombia reserva un escaño de los 172 de la Cámara de Representantes desde el año 2005 y quienes busquen ocupar dicho cargo deben comprobar haber vivido un mínimo de cinco años en el exterior del país.



República Dominicana reserva siete escaños de los 190 de la Cámara de Diputados desde el año 2010 en tres circunscripciones diferentes. Los representantes que busquen ocupar dichos escaños deben haber nacido en la circunscripción territorial que buscan representar, o haber residido en ella por lo menos durante cinco años consecutivos.

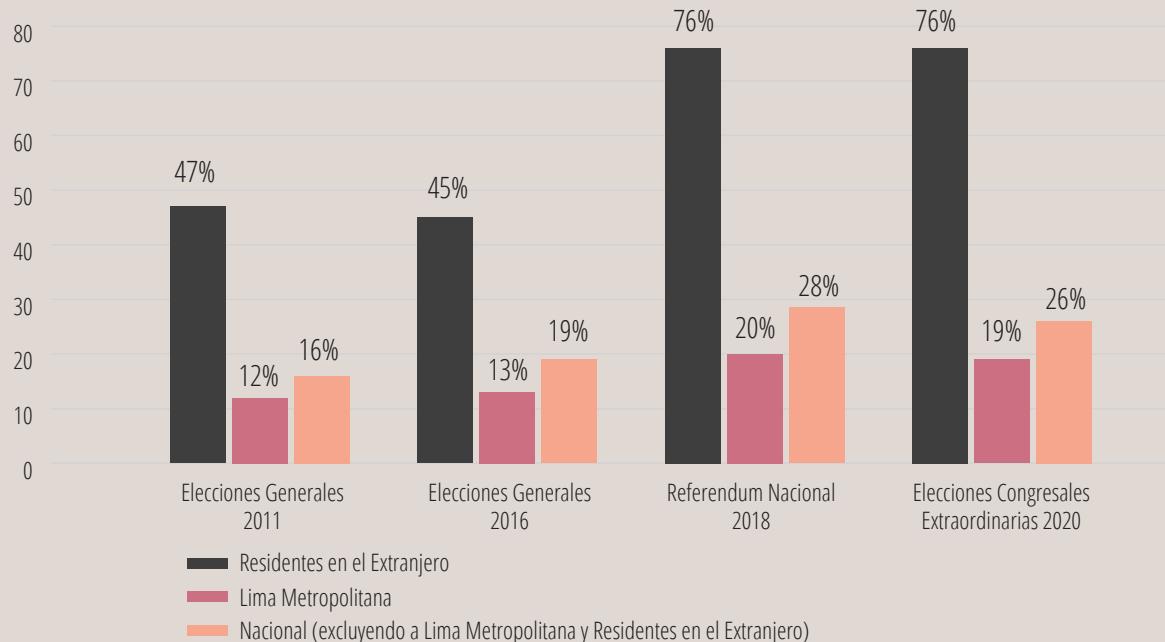


Ecuador reserva seis asientos de los 137 de la Asamblea Nacional desde 2008 y dichos representantes deben vivir en el extranjero. La circunscripción de migrantes se divide en tres: Europa, Asia y Oceanía; Estados Unidos y Canadá; y América Latina, el Caribe y África, cada una con dos escaños, respectivamente.

b. Características del votante en el extranjero.

Según los tres últimos comicios electorales, al comparar al votante que reside en el extranjero frente a quienes participan solo en Lima Metropolitana o a nivel nacional, se observa que el ausentismo del elector migrante alcanzó un gran porcentaje en las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 (76%). No obstante, este nivel de ausentismo parece inusual si se revisa anteriores procesos. En relación con el electorado que habita en la capital, se revela que el ausentismo no supera la cuarta parte del total de electores, de modo que dichas proporciones se encuentran debajo de la tasa nacional para cada elección.

Gráfico 10
Porcentaje de ausentismo electoral en elecciones nacionales, 2011-2020.



Fuente: Padrón electoral - DRET/JNE. Elaboración: Línea de Investigación DNEF/JNE.

4 de cada 5 residentes en el extranjero no acudió a las urnas en las ECE 2020.

²Instituto Nacional Electoral (2016). Estudios electorales en perspectiva internacional comparada. El voto en el extranjero en 18 países de América Latina. México, D.F.: INE.

¿Hay diferencias entre el voto nacional y el voto en el exterior? Castillo Cucalón (2016)³ sostiene que, desde la década de los ochenta, el voto extranjero se ha caracterizado por mantener una tendencia hacia la derecha. Esto se debe en parte a que el electorado en el extranjero suele ser tratado como si fuera homogéneo y fácilmente comparable con el voto nacional, cuando la realidad es que se trata de una proporción muy pequeña de votantes que crece año a año, razón por la cual la comparación puede ser limitada.

Tabla 3
Partidos políticos con mayor votación,
2011-2020.⁴

Proceso Electoral	Ámbito	Primero	%	Segundo	%	Tercero	%
2011	EXTRANJERO	FUERZA 2011	28.6%	ALIANZA POR EL GRAN CAMBIO	28.5%	PERÚ POSIBLE	15.1%
	LIMA METROPOLITANA	ALIANZA POR EL GRAN CAMBIO	28.1%	FUERZA 2011	21.6%	GANAPERÚ	20.5%
	NACIONAL*	GANAPERÚ	38.1%	FUERZA 2011	24.4%	PERÚ POSIBLE	15.6%
2016	EXTRANJERO	FUERZA POPULAR	42.2%	PERUANOS POR EL KAMBIO	24.2%	EL FRENTE AMPLIO POR JUSTICIA VIDA Y LIBERTAD	12.5%
	LIMA METROPOLITANA	FUERZA POPULAR	39%	PERUANOS POR EL KAMBIO	31%	EL FRENTE AMPLIO POR JUSTICIA VIDA Y LIBERTAD	11.5%
	NACIONAL*	FUERZA POPULAR	39.8%	EL FRENTE AMPLIO POR JUSTICIA VIDA Y LIBERTAD	22.5%	PERUANOS POR EL KAMBIO	15.6%
2020	EXTRANJERO	PARTIDO MORADO	15.8%	ACCIÓN POPULAR	11.1%	FUERZA POPULAR	10.4%
	LIMA METROPOLITANA	PODEMOS POR EL PROGRESO DEL PERÚ	15.8%	PARTIDO MORADO	11.1%	FREPAP	10%
	NACIONAL*	ACCIÓN POPULAR	10.8%	ALIANZA PARA EL PROGRESO	10.5%	UNIÓN POR EL PERÚ	8.7%

* En el ámbito Nacional se excluyen los resultados de Lima Metropolitana y Residentes en el Extranjero

Fuente: ONPE. Elaboración: Línea de Investigación DNEF/JNE. * En el ámbito Nacional se excluyen los resultados de Lima Metropolitana y Residentes en el Extranjero.

Como se puede apreciar en la tabla, en los últimos tres procesos electorales a nivel nacional, el voto extranjero ha tenido un comportamiento más similar al voto de la capital que al voto nacional. Asimismo, durante varios proce-

sos Fuerza Popular (ex-Fuerza 2011) se constituyó como el partido favorito en el exterior, con excepción del proceso extraordinario 2020, en el que los votos hacia este partido disminuyeron considerablemente, siendo reemplazado por el

³ Castillo Cucalón, Kristel (2016). Los peruanos en el exterior y el voto migrante. Lima: Fondo Editorial del JNE.

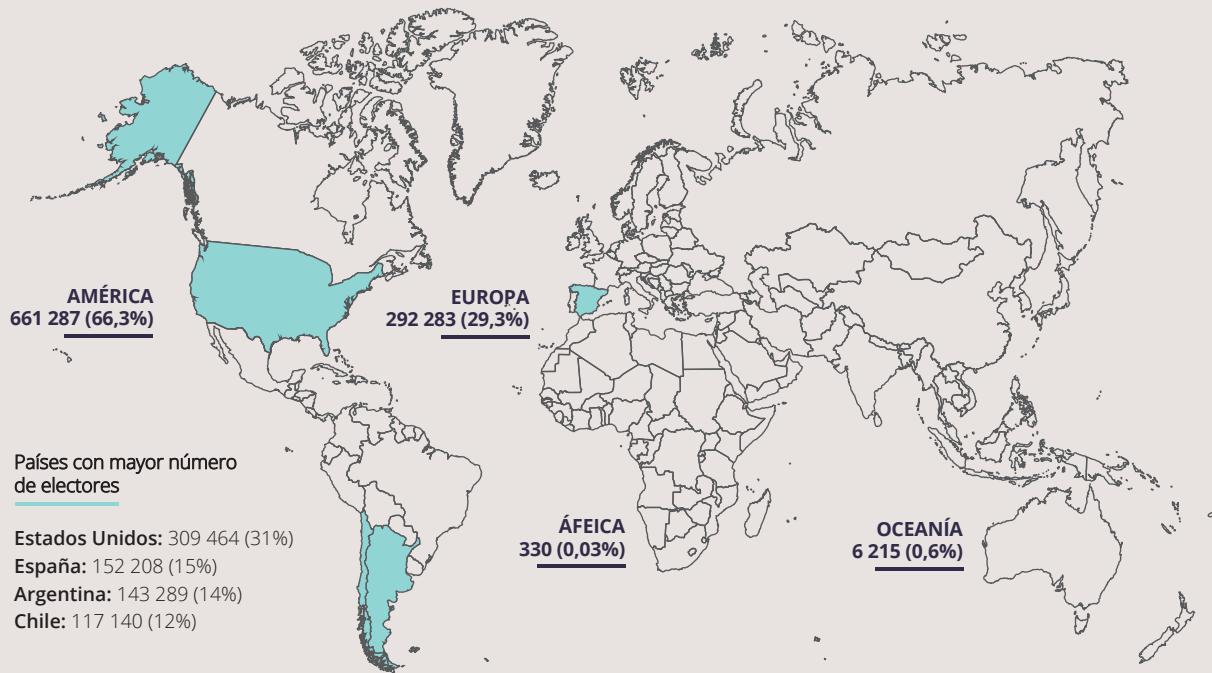
⁴ Para los procesos de 2011 y 2016 se consideraron los resultados de las elecciones presidenciales, mientras el año 2020 corresponde al proceso de elección congresal extraordinario.

Partido Morado en las preferencias. Una posible explicación puede ser la crisis política precedente, en la que precisamente se vio involucrada la mayoría parlamentaria de Fuerza Popular, con la pérdida subsecuente del apoyo ciudadano.

Por otro lado, la distribución de residentes en el extranjero no ha variado de manera considerable en relación con otros procesos

electorales. Como se observa, el mayor porcentaje se concentra en el continente americano (66,3%), principalmente en Estados Unidos, Argentina y Chile. En menor medida, el continente europeo congrega cerca de la tercera parte de electores que residen fuera del país (29,3%), resaltando que la mayor cantidad de peruanos reside en España.

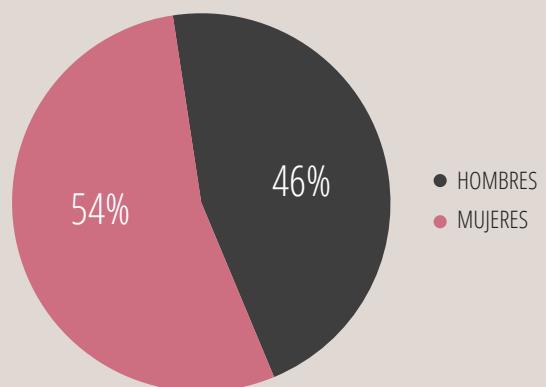
Gráfico 11
Distribución del electorado en el extranjero
según continente, 2021.



Fuente: Padrón electoral - DRET/JNE. Elaboración: Línea de Investigación DNEF/JNE.

Asimismo, el perfil del electorado residente en el extranjero presenta algunas particularidades que permiten diferenciarlos de quienes se ubican en las otras circunscripciones electorales. En primer lugar, según el sexo de los votantes, el 54% son mujeres, concentrando la mayor proporción con relación a los distritos electorales, incluso por encima del valor nacional.

Gráfico 12
Residentes en el extranjero según sexo,
2021



Fuente: Padrón electoral - DRET/JNE. Elaboración: Línea de Investigación DNEF/JNE.

En segundo lugar, según la cantidad de años que presentan los electores en el extranjero, el mayor porcentaje se concentra entre los 40 y 49 años (25,3%), es decir, uno de cada cuatro peruanos se encuentra en dicho rango de edad. En cuanto al grupo con menor presencia fuera del país se encuentran las personas mayores de 70 años de edad (6,3%).

Gráfico 13
Grupos de edad según electores residentes en el extranjero y total de electores, 2021.



Fuente: Padrón electoral - DRET/JNE. Elaboración: Línea de Investigación DNEF/JNE.

Asimismo, con respecto a los valores de las diferentes circunscripciones electorales, el mayor porcentaje de la población electoral se concentra en los jóvenes, mientras que en el caso de residentes en el extranjero este grupo conforma el segundo segmento

de menor presencia (14,1%). Por otra parte, al comparar los grupos de edad de votantes en el extranjero con el total de electores, se observa que la proporción de jóvenes expresa la diferencia más importante.

Conclusiones:

1 Perfil del padrón electoral

Las características del padrón electoral no han variado considerablemente frente a los últimos comicios electorales. En términos de cantidad, el padrón se ha incrementado en 2 386 000 electores respecto a las EG 2016. Los jóvenes menores a 30 conforman la mayoría del padrón (27,4%) mientras que las mujeres representan el 50,4%. Respecto a las personas con algún tipo de discapacidad (0,53%), se busca promover una buena coordinación para asegurar su mejor participación.

2 Alto riesgo ante la Covid - 19

El 18,3% del padrón electoral está conformado por mayores de 60 años con un alto riesgo ante la pandemia. La presencia de este grupo poblacional resalta en Ancash, que tiene la mayor presencia de adultos mayores a 60 años con 20,2% y Apurímac, con una mayoría de electores mayores a 70 años (10,5%).

3 Nueva circunscripción de residentes en el exterior

La creación del nuevo distrito electoral y con ello la transferencia de dos escaños pertenecientes a Lima a los residentes en el extranjero abre un nuevo panorama para la participación política de dichos ciudadanos y ciudadanas. Sobre ello, existe el precedente latinoamericano de los casos de Colombia, Ecuador y República Dominicana para lograr establecer una comparación de la normativa y funcionamiento de dicha medida.

4 Residentes en el Extranjero

El perfil del votante extranjero frente a la creación de la nueva circunscripción, nos indica una participación muy baja respecto a otras circunscripciones electorales. En este sentido, la proporción de ausentismo electoral aumentó de 45% en 2016 a 76% en las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020. En cuanto a la distribución, la mayoría reside en América y Europa, precisamente en Estados Unidos y España. Se espera que con la creación del nuevo distrito aumente la tasa de participación.

Perfil Electoral

es un producto de la Línea de Investigación de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF) del Jurado Nacional de Elecciones, cuyo objetivo es analizar la información de los procesos electorales para mejorar su difusión en la ciudadanía y medios de comunicación con el fin de incidir en el fortalecimiento del sistema político y la democracia.



DNEF

Dirección Nacional
de Educación y Formación
Cívica Ciudadana



<https://votoinformado.jne.gob.pe>



CRÉDITOS:

Dirección de proyectos editoriales: **MILAGROS SUITO ACUÑA** Directora Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF)

Coordinador de proyecto: **HENRY AYALA ABRIL** Coordinador de la Línea de Investigación DNEF • Equipo de investigación: **JUAN MANUEL PONTE TORREL** DNEF, **PENÉLOPE BROU GONZÁLEZ** DNEF, **PÁMELA CANTUARIAS AYO** DNEF •

Corrección de estilo: **ENRIQUE HULERIG VILLEGRAS** Fondo Editorial del JNE • Diseño y diagramación: **SAÚL SORIA SÁNCHEZ** DNEF