

ELECCIONES

PERÚ - Año 2 - Nº 2

diciembre 2003

- Desafíos de la democracia contemporánea
Dieter Nohlen
- La participación electoral en América Latina
Tendencias y perspectivas 1978-2000
Daniel Zovatto G.
- Abstencionismo y ausentismo ¿son iguales?
Fernando Tuesta Soldevilla
- El derecho de sufragio en el Perú
Valentín Paniagua Corazao
- Criterios relevantes de la justicia electoral mexicana
J. Jesús Orozco Henríquez
- Del voto militar
Margarita Guerra Martinière
- La ampliación del cuerpo electoral. Ciudadanía, sufragio
femenino y experiencia parlamentaria 1956-1962
Roisida Aguilar Gil
- ¿Excepciones al modelo electoral gaditano?
Las elecciones directas en el Perú del siglo XIX
César L. Gamboa Balbín
- Velos y votos: elecciones en los monasterios
de monjas de Lima colonial
Pedro Guibovich Pérez

ELECCIONES

DIRECTOR

Fernando Tuesta Soldevilla

EDITOR

Carlos Reyna Izaguirre

EDITORA ASISTENTE

Roisida Aguilar Gil

CONSEJO EDITORIAL

Samuel Abad • Cristóbal Aljovín • Carlos Blancas • Julio Cotler
Juan Fernando Jaramillo • Charles Kenney • César Landa
Carmen Mc Evoy • José Molina • Dieter Nohlen • Catalina Romero
Martín Tanaka • Daniel Zovatto

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Contenido

PERSPECTIVAS DE INVESTIGACIÓN

Desafíos de la democracia contemporánea 11
Dieter Nohlen

La participación electoral en América Latina 23
Tendencias y perspectivas 1978-2000
Daniel Zovatto G.

Abstencionismo y ausentismo ¿son iguales? 51
Fernando Tuesta Soldevilla

DERECHO ELECTORAL

El derecho de sufragio en el Perú 61
Valentín Paniagua Corazao

Criterios relevantes de la justicia electoral mexicana 91
J. Jesús Orozco Henríquez

HISTORIA ELECTORAL

Del voto militar 117
Margarita Guerra Martinière

La ampliación del cuerpo electoral. Ciudadanía,
sufragio femenino y experiencia parlamentaria 1956-1962 141
Roisida Aguilar Gil

Abstencionismo y ausentismo, ¿son iguales?*

Fernando Tuesta Soldevilla

LA DEMOCRACIA ES EL SISTEMA que tiene como uno de sus fundamentos principales la participación política. La participación es tan vital para la democracia como la sangre para el cuerpo, por lo que una mayor participación impacta en su buena salud; lo contrario también es cierto. Lo opuesto, la antípoda, lo que niega la participación, es lo que se denomina abstencionismo.

Si bien es frecuente encontrar que el término abstencionismo se emplea de manera alternativa como sinónimo de ausentismo, en realidad no son iguales. Este artículo tratará de mostrar estas diferencias, y comprender sus orígenes, impactos y las probables respuestas frente a los problemas que plantean.

1. La participación política constituye el conjunto de acciones que están dirigidas a provocar decisiones y resultados en relación a los asuntos del poder en sus diversos niveles. El resultado de esta búsqueda puede crear satisfacción o insatisfacción de quienes participan de ellas. Pero, en principio, el solo hecho de participar contiene una conducta activa. Quienes no se involucran en estas actividades, se abstienen de participar. Es, por lo tanto, difícil, por no decir imposible, que todos los ciudadanos o miembros de un grupo, asociación, partido o gremio participen en las actividades constitutivas de un determinado tipo de participación política. No todos los ciudadanos participan en los partidos políticos ni todos los militantes

Licenciado y magíster en Sociología de la Pontificia Universidad Católica del Perú y profesor en la Maestría de Ciencias Políticas de la misma universidad; con estudios de Doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Heidelberg. Autor de artículos y libros sobre democracia, partidos políticos y temas electorales. Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

* Este texto fue presentado como ponencia en la XVII Conferencia del Protocolo de Tikal desarrollada entre el 24 y el 26 de setiembre de 2003 en San José de Costa Rica.

de un partido político integran sus asambleas; no todos los trabajadores se involucran activamente en una huelga con toma de local; no todas las mujeres (y hombres) realizan manifestaciones para que se incluyan cuotas femeninas en las listas de los partidos políticos; o no todos los que manifiestan ser contrarios a la globalización están dispuestos a intervenir en manifestaciones violentas. De lo anterior se desprende, por un lado, que la participación política y la abstención son caras opuestas de la misma realidad y, por otro, que participación y abstencionismo político incluyen participación y abstencionismo electoral.

2. La diferencia entre participación y abstencionismo político y electoral radica en que el efecto que ambos producen se pone de manifiesto por elementos en calidad y cantidad distintos. La participación y la abstención política es, básicamente, cualitativa y no oficial. En algunos casos, puede provocar resultados cuando su grupo más activo desarrolla actividades contundentes —muchas veces de alcance y repercusión mediática— sin importar el número de involucrados. El impacto de la importancia de la participación, por lo demás, no es igual entre todos los integrantes de un grupo. Un líder sindical tendrá un impacto participativo de mayor alcance que un trabajador promedio. Este tipo de participación suele ser difícil de medir y, por lo general, no se mide; lo que no quiere decir que una participación significativa no sea importante. Incluso en una huelga, los datos de los oponentes (gobierno / empresarios vs. trabajadores) normalmente no son coincidentes y nadie se preocupa de exigir que lo sean.

En cambio, la participación y el abstencionismo electoral es básicamente cuantitativo y oficial. Es necesario recordar que estamos delante del tipo de participación política más numerosa; pues no existe otra que involucre a tanta gente. Para muchos ciudadanos, inclusive, puede ser la única forma de participación política. Es así que todos los electores se convierten en votantes, en un acto que es igual para todos (votar), y el resultado de cada una de estas decisiones tiene el mismo valor. La ecuación de las elecciones democráticas: un hombre / una mujer = un voto, la encamina hacia la aritmética: agregar, sumar. Los resultados electorales son números, cifras, porcentajes. Y, el conjunto de los mismos, finalizado el proceso electoral, debe reflejarse en un resultado definitivo y oficial, que es proclamado por el organismo electoral.

3. Por lo general, la valoración de la participación y abstención electoral no es positiva y negativa, respectivamente. Una variable a considerar es el

régimen político. Si las elecciones tienen, entre otras, una función legitimadora, su realización ocurre en regímenes diferentes, por lo que la valoración de las mismas variará dependiendo del punto de mira del observador. En general, se valora la participación y se rechaza el abstencionismo; puesto que, en democracia, las elecciones, al contener elementos de libertad, igualdad y transparencia, ofrecen garantías de un resultado ajustado a la voluntad popular. En cambio, en regímenes autoritarios o dictatoriales estas garantías están ausentes; así, quienes viven en éstos buscarán erosionarlos, por lo que el abstencionismo será valorado como positivo en la búsqueda de un tránsito a la democracia. De igual manera, si se presenta bajo un régimen democrático, los que lo recusar también valorarán el abstencionismo como positivo.

4. Con frecuencia, la participación electoral y el abstencionismo están asociados al tipo y naturaleza de las elecciones. El elector es estimulado por esta variable. Es así que las elecciones que forman parte de las transiciones a la democracia suelen tener más participación que las que se convocan en otras etapas; en consecuencia, el abstencionismo es menor en éstas. Lo mismo ocurre con las elecciones que son altamente competitivas. También es frecuente observar una mayor participación electoral allí donde se presenta una simultaneidad perfecta entre elecciones presidenciales y parlamentarias. Por el contrario, cuando están separadas, las elecciones parlamentarias son menos concurridas que las presidenciales. Lo mismo ocurre en las elecciones subnacionales (municipales, regionales, estatales, etc.), con relación a las presidenciales.
5. El abstencionismo electoral es una actitud o comportamiento voluntario del elector que no desea, por diversas razones, sufragar. Es importante esta precisión puesto que un elector puede ser un activista político contrario al voto que desarrolla una participación política y no vota. El abstencionismo construye una distancia de las urnas de manera voluntaria y, en ese sentido, quien lo practica lo hace de manera consciente. El abstencionista no ejerce un derecho —el de votar— pese a estar habilitado o calificado para hacerlo. Esta conducta se puede deber a:
 - rechazo al sistema democrático porque se procura otro, una de cuyas causas puede ser el desencanto motivado por la inexistencia de resultados esperados que, en principio, debe producir el sistema;

- apatía en relación a los efectos que pueda producir el voto;
 - rechazo al mal desempeño del gobierno, particularmente cuando los candidatos oficialistas tienen grandes posibilidades de ganar;
 - rechazo a la oferta de las candidaturas en competencia;
 - percepción de fraude en el proceso electoral derivada de las acciones sea de los organismos electorales, de los partidos políticos, del gobierno o de las fuerzas armadas;
 - molestia para desplazarse a los locales de votación, sobre todo cuando no existen facilidades como la prohibición de circulación del transporte público; y,
 - rechazo y desacuerdo con el cambio de los locales de votación que los aleja de los lugares de residencia.
6. Sin embargo, existe un conjunto de ciudadanos que no se encuentra incorporado en ninguna de estas causales y desea ejercer su derecho a votar y, sin embargo, no puede hacerlo. Por lo tanto, su comportamiento es involuntario. En general, la literatura lo coloca en el terreno de la abstención, lo que no es preciso pues lo involuntario puede ser tomado como un componente de la abstención; por ello sería más preciso llamarlo ausentismo. Es decir, el ciudadano estuvo ausente y no ejerció su derecho al voto, pero no por las razones atribuidas al abstencionismo. En consecuencia, el ausentismo es un universo que contiene a los abstencionistas y a los que no lo son.

Las razones por las que los ciudadanos no van a votar sin ser parte de los abstencionistas pueden ser las siguientes:

- dificultades y costos de inscripción en el registro civil y/o electoral;
- desconocimiento o dificultad en la distribución territorial de los locales de votación;
- cambio domiciliario que no es reportado al registro y que aleja su residencia del local de votación;
- lejanía y costo del desplazamiento a los locales de votación, particularmente en zonas rurales y de selva;
- ausencia del voto en el extranjero; cuando lo hay, la lejanía y el costo del desplazamiento del lugar de residencia a los consultados o embajadas suele ser un factor importante;
- problemas ocasionados por desastres naturales;
- intimidación de grupos armados;



Elecciones regionales y municipales 2002 en la provincia de San Román, Puno.

- mal estado de salud y/o hospitalización;
- falta de mesas de votación en los centros penitenciarios;
- falta de facilidades para la votación de los ciudadanos con discapacidad y de los adultos mayores; y,
- día laborable que coincide con el día de la jornada electoral, así sea domingo.

Es obvio que estos ciudadanos no pueden ser ubicados, ni por el origen de su ausencia ni por sus intenciones, en el mismo grupo de quienes practiquen el abstencionismo. Pero, en la medida en que se cuenta a todos los que no asistieron a votar, aparecen incluidos en el mismo rubro los voluntarios y los involuntarios. En consecuencia, lo más preciso es denominar ausentismo al resultado cuantitativo y oficial de todos aquellos que, por una u otra razón, no asisten a votar. Esta situación es parecida al voto nulo y viciado. El primero es involuntario, el segundo, no; pero ambos forman parte de una suma total, que suele llamarse, oficialmente, voto nulo. No suele hacerse una distinción, como no se hace en el caso que nos ocupa, entre uno y otro grupo.

7. Al existir estas dos esferas que cuantitativamente son indistinguibles, pues conforman un universo único, es probable que los porcentajes internos serán distintos cuando el voto es obligatorio que cuando es facultativo. En el primer caso, probablemente, en los términos aquí tratados, el abstencionismo será menor que el ausentismo que, por lo demás,

constituye una variable independiente. En este caso, el abstencionista participativo dirige su voluntad hacia el voto viciado (no nulo) o blanco. Por el contrario, cuando el voto es facultativo el abstencionismo electoral, probablemente, sea mayor en el conjunto que el ausentismo.

8. Lo anterior lleva al problema de la medición. ¿Cómo medir y no cometer errores al comparar entre distintas elecciones y entre diferentes países? Es necesario tener en cuenta que, en general, existe el universo de los ciudadanos mayores de 18 años como potenciales electores y un buen padrón electoral es aquel que incorpora a todo este universo. Sin embargo, aquí es necesario separar aquellos países en los que el Registro de Identificación Ciudadana es equivalente al Registro Electoral en los que el ciudadano que se inscribe en uno está incorporado en el otro. En otros países, ambos registros no son iguales e, incluso, los manejan organismos distintos; en consecuencia, en los mismos el Registro Electoral suele contener un número menor de ciudadanos pues no todos se inscriben. En el primer caso el ausentismo suele aparecer como más alto, aun cuando en la realidad esto no sea necesariamente cierto.

También es importante el tema de la depuración del padrón electoral pues se debe dar de baja la inscripción, de acuerdo a lo que señalan las diversas normas, de fallecidos, miembros de los institutos armados y fuerzas policiales (si así lo señala la ley), sentenciados, etc. Un padrón bien depurado reducirá el total de los considerados ausentes, no así uno mal depurado. Por lo tanto, existe un error cuantitativo que está en relación directa a la calidad técnica de la depuración del padrón electoral por parte del órgano competente.

Finalmente, y no menos importante, está el impacto del voto obligatorio. En los países en los que el voto es obligatorio y las penalidades efectivas, el ausentismo total disminuye y, probablemente, los abstencionistas activos se agrupan alrededor del voto nulo o blanco. En aquellos países en los que el voto es facultativo, el ausentismo se incrementa y, probablemente, los votos nulos y blancos disminuyan. El abstencionismo en este caso es posible que se exprese a través del ausentismo.

Por lo tanto, para medir el ausentismo es necesario tener en cuenta este conjunto de factores, particularmente si se desea hacer una comparación que incluya países con contextos institucionales, normativos y políticos que expliquen las cifras de manera distinta.

9. Siendo diferentes las razones que explican el abstencionismo y el ausentismo, quienes deben enfrentar esta situación son también agentes distintos. En el caso del abstencionismo, por tratarse de razones de naturaleza política —salvo en cuanto a los locales de votación— la respuesta no está en los órganos electorales sino en el desempeño del sistema democrático cuyos componentes más claros son el gobierno y los partidos políticos. En el plano normativo, podría considerarse establecer el voto obligatorio como una respuesta efectiva. Sin embargo, esto es muy difícil, como lo ha mostrado el caso colombiano.

En cambio, frente al ausentismo sí tienen competencia los organismos electorales. Lo primero es conocer los alcances y naturaleza del ausentismo sobre la base de estudios e investigación cuyos resultados permitirán planear y ejecutar campañas de capacitación y educación electoral. También debe desarrollarse y mejorarse la calidad del padrón electoral y su depuración. Asimismo, facilitar a los electores un adecuado acceso a sus centros de votación y políticas especiales para aquellos grupos poblacionales vulnerables (discapacitados, analfabetos, adultos mayores, etc.).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCUBILLA, Enrique A. «Abstencionismo». En: Diccionario electoral. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) / Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 2000 (segunda ed.).
- MARTÍNEZ SILVA, Mario & Roberto SALCEDO AQUINO. Diccionario electoral INEP. México, D. F.: Instituto Nacional de Estudios Políticos (INEP), 2002 (segunda ed.).
- PAYNE, J. Mark, Daniel ZOVATTO G., Fernando CARRILLO FLÓREZ & Andrés ALLAMAND ZAVALA. La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2003.
- THOMPSON, José: «El abstencionismo electoral: algunos dilemas derivados de su existencia para el derecho y la administración electoral». San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL, 2002.