ONPE
OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Cultura Política y Cultura Electoral

Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia

Cultura Política y Cultura Electoral:

Relaciones entre el Estado y la sociedad en un contexto democrático y la promoción de la cultura electoral en el Perú.

Oficina Nacional de Procesos Electorales ONPE
Jr. Washington N.° 1894, Lima – Perú
Central telefónica (511) 417-0630
Website: www.onpe.gob.pe

Cultura Política y Cultura Electoral

Jefe de la ONPE: Dr. Mariano Augusto Cucho Espinoza
Gerente de Información y Educación Electoral: Mg. Amparo Ortega Campana
Subgerente de Formación y Capacitación Electoral: Mg. Marita Ingrid Escobar Alegría

Elaboración: Subgerencia de Formación y Capacitación Electoral
Diseño y diagramación: Área de Educación Electoral

2da. edición. Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.° 2014-16267
Editado por: Oficina Nacional de Procesos Electorales, Jr. Washington 1894, Lima.
Impreso en: Tarea Asociación Gráfica Educativa, Pasaje María Auxiliadora 156-164, Breña -Lima
Lima, noviembre de 2014.

Presentación

La Oficina Nacional de Procesos Electorales, a través de la Gerencia de Información y Educación Electoral, entrega a los participantes de nuestras actividades de educación electoral, los siguientes tres módulos de nuestra serie «Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia»:

- «La democracia como forma de gobierno: definición y características en América Latina y el Perú»
- «Ciudadanía y Sociedad Civil. Elementos para comprender el caso peruano»
- «Cultura Política y Cultura Electoral: relaciones entre el Estado y la sociedad en un contexto democrático y la promoción de la cultura electoral en el Perú»

Cada uno de los cuadernos desarrolla una de tres categorías políticas —instituciones, actores y cultura— que hasta no hace muchos años se analizaban en distintos campos del conocimiento. Nuestro objetivo es desarrollarlos y esforzarnos por mostrarlos en su interacción. Ya que consideramos que de esta manera es posible entender mejor procesos de construcción democrática complejos como los que corresponde realizar en nuestro país. En efecto, no es suficiente que desde el Estado se desarrollen instituciones democráticas, es indispensable que la sociedad —entendida como la nación peruana— participe activamente en el ámbito público, ya sea en tanto ciudadano o como parte de la sociedad civil. Junto a ello, es necesario que ambos compartan un compromiso democrático que dé sentido a nuestra cultura electoral.

Los temas que ofrecemos en esta oportunidad, forman parte de un conjunto mayor, diseñado y desarrollado en una propuesta de contenidos de educación electoral. Tanto la formulación de la propuesta, como los contenidos fueron desarrollados a partir de noviembre del año 2009 hasta noviembre del 2011. Se trata de una propuesta general, pero elaborada con rigurosidad académica en la cual se recogen aspectos clásicos, contemporáneos y otros muy actuales sobre cada uno de los temas propuestos. Partimos del supuesto que el conocimiento de estos temas —por parte de los participantes en las actividades de educación electoral— contribuirá a la comprensión de la democracia, lo electoral, la construcción de la ciudadanía y el fortalecimiento de la cultura electoral. Junto a ello, tuvimos en consideración los resultados de una encuesta nacional sobre necesidades de educación electoral de la población peruana.

Para mayor ilustración, podemos señalar que la mencionada propuesta de contenidos de educación electoral consta de nueve macrocontenidos, cada uno de los cuales ha sido trabajado con un esquema similar, en el sentido de conocer su definición y características, luego se desarrolla de manera comparada la experiencia de América Latina, para culminar con una explicación de las características que ese tema tiene en nuestro país. A manera de refuerzo para cada tema, se ha seleccionado lecturas complementarias que ilustran y hacen más entendible el contenido de cada documento.

Finalmente, es pertinente precisar que para cada sesión de aprendizaje, estos contenidos son adecuados pedagógicamente para el público participante, el mismo que es desarrollado en sesiones pedagógico-didácticas. Por lo que este material que ahora ofrecemos, no sólo sirve de refuerzo para esas sesiones, sino que también de referencia y consulta.

Los nueve macrocontenidos mencionados son los siguientes:

- ***Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia N.º 1:***

  Sistema político
  Régimen político
  Partidos y sistema de partidos

- ***Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia N.º 2:***

  Sistema electoral
  Actores electorales
  Procesos electorales y mecanismos de consulta ciudadana

- ***Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia N.º 3:***

  Democracia
  Ciudadanía y sociedad civil
  Cultura política y cultura electoral

Ello significa que nuestras siguientes publicaciones en esta serie «Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia» tendrán los otros temas señalados en esta relación.

Agradecemos su aceptación a participar con nosotros en estas actividades de Educación Electoral y deseamos que esta experiencia de enseñanza-aprendizaje sea positiva para usted.

Lima, noviembre de 2014.

Área de Educación Electoral
Subgerencia de Formación y Capacitación Electoral
Gerencia de Información y Educación Electoral
Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE

Tabla de contenidos

Páginas

Introducción ____ 7

1 Instituciones políticas y sociedad ____ 9

2 Democracia y cultura política ____ 12

3 Cultura electoral: elemento articulador entre las instituciones políticas y la sociedad en un contexto democrático ____ 25

4 La promoción de la cultura electoral en el Perú ____ 35

5 Bibliografía ____ 36

6 Lecturas complementarias ____ 38

- Dieter Nohlen.- Desafíos de la democracia contemporánea. En: ***Elecciones*** N.º 2, ONPE, Lima, 2003, pp. 11-22 ____ 38
- Dieter Nohlen.- La participación electoral como objeto de estudio. En: ***Elecciones*** N.º 3, ONPE, Lima, 2004, pp. 137-157 ____ 50
- Jonathan Hartlyn y Arturo Valenzuela.- «La democracia en América Latina desde 1930». En Leslie Bethel.- ***Historia de América Latina***, Vol. 12, Política y sociedad desde 1930, selección: pp. 37-43. ____ 69
- Martha Vicente.- «Opiniones, valoraciones y percepciones cualitativas sobre elecciones, el voto y la política en los jóvenes: análisis de entrevistas grupales a jóvenes de Lima Metropolitana», ONPE, Lima, pp. 61-76 ____ 74

Introducción

Desde los primeros años del siglo XXI el Perú inició un proceso de transición democrática, que luego de las siguientes transferencias del poder político de manera pacífica, a través de sendos procesos electorales reconocidos nacional e internacionalmente por su eficiencia, transparencia y respeto a la voluntad del electorado, se pasó a una etapa de consolidación democrática. Esa tendencia mostrada a lo largo de la última década, muestra que los peruanos —en su gran mayoría— prefieren la estabilización política del régimen, y además aspiran a mejorar la calidad de la democracia.

Esto último es posible —mejorar la calidad de la democracia— siempre y cuando las instituciones políticas y la sociedad se relacionen de manera tal, que haya vocación y acciones en consecuencia por ambas partes, de apostar por construir la democracia como forma de gobierno y como parte de la cultura política de la población. Para lograrlo, es necesario que en el ámbito público y la sociedad civil se comparta una cultura electoral que apueste por la democracia. En otras palabras, lograr que la valoración de la democracia procedimental sea alta en nuestro país. ¿Cómo se logra ello? Este documento aborda esos temas, a partir del análisis de las instituciones políticas y el papel de la sociedad, la democracia y la cultura política, la cultura electoral como elemento que vincula las instituciones con la sociedad a través del sufragio, y culmina de qué manera se promueve la cultura electoral en nuestro país.

Efectivamente, en esta oportunidad vamos a desarrollar aspectos democrático-institucionales —especialmente instituciones políticas— y en el ámbito de la sociedad trataremos aspectos de la ciudadanía y sociedad civil. Todo ello en su conjunto son consideradas variables independientes debido a que ejercen influencia en la democracia. Desde esta perspectiva, la cultura política —al ser un elemento de la democracia— es ubicada como una variable dependiente respecto a las instituciones y la ciudadanía. En efecto, cualquier reforma a las instituciones repercute, tanto en la democracia como en la cultura

política. Igual sucede, aunque de manera más precisa, con la cultura electoral, ya que ésta es un componente de aquélla. Luego mencionamos de qué manera se promueve la cultura electoral en nuestro país. Finalmente, ofrecemos una selección de textos de reconocidos académicos, que ilustran y abordan aspectos complementarios a los desarrollados en este documento.

A partir de lo señalado hasta aquí, nos interesa destacar la interacción entre las instituciones del Estado —en el marco del régimen democrático constitucional— y la sociedad (ciudadanía y sociedad civil), ya que a partir de esa relación se configuran varios elementos de la cultura política en general y de la cultura electoral en particular. En esa línea, la interacción mencionada será vista a través de uno de los momentos en los cuales se produce el encuentro: los procesos electorales. En efecto, podemos señalar que cuando el pueblo soberano el electorado se congrega en el ritual del sufragio es la oportunidad en el cual el Estado por un lado, y la ciudadanía por el otro, confluyen en el refuerzo de la institucionalidad democrática y en la construcción de una ciudadanía activa y plena. No obstante, es preciso señalar que la cultura electoral no es exclusiva para este tipo de relación Estado-sociedad, sino también que es parte del proceso de democratización del país en su conjunto. En esta experiencia están incluidas las tres esferas de la sociedad (política, económica y civil) y las instituciones del Estado cuando organizan sus procesos de elección de democracia interna. El concepto que vamos a desarrollar en esta exposición —a partir de lo planteado líneas precedentes— es cultura electoral, entendida como la valoración de los elementos que componen los procesos electorales —incluyendo el voto— en el marco de una sociedad democrática.

Por lo tanto nos interesa analizar la cultura electoral y los elementos que la promueven, ello con el fin de contribuir a comprender una de las maneras como se produce el proceso de construcción de la ciudadanía y sociedad civil en el Perú, a partir de los procesos electorales y de manera más general respecto al derecho de participación política.

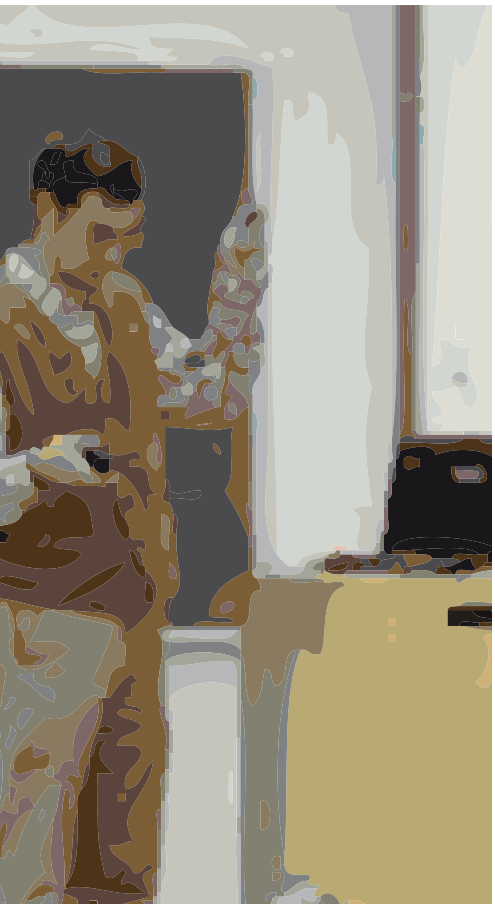
1 Instituciones políticas y sociedad:

Elementos que ejercen influencia en la democracia.

Las instituciones son el sistema de reglas sociales que regulan el comportamiento y generan seguridad de expectativas. Sobre esta definición general, Roland Czada explica que las instituciones políticas son aquellas en las cuales se establece una regulación autoritativa de conflictos, normas específicamente diseñadas para ello y el personal encargado de imponer estas normas (Czada 2006: 721). De manera más específica, Colomer sostiene que las instituciones políticas son las reglas formales del juego, especialmente con respecto a los temas de quiénes pueden votar, cómo se cuentan los votos y qué se vota. Considera que cuando las instituciones políticas son más complejas —es decir que existen múltiples ganadores— los resultados son más estables y socialmente eficientes. (Colomer 2007: 13)

Las instituciones políticas formales y los actores que operan en ese ámbito —por ejemplo, órganos constitucionales del Estado como el sistema político, sistema electoral, sistema de partidos, entre otros— y los partidos políticos son variables independientes cuyo funcionamiento tiene efectos en la democracia y su consolidación (Nohlen 2008: 269). Pero, tal como sostiene Dieter Nohlen si bien las instituciones son importantes, hay otros aspectos —por ejemplo el contexto— que también inciden en la democracia. De lo dicho hasta aquí, podemos inferir, si consideramos el modelo político conformado por el Estado-nación, que las instituciones forman parte del Estado. La otra parte de ese binomio —la nación— que en su acepción más general es entendida como la sociedad. Considerando este último elemento, es necesario tener claro qué entendemos por sociedad, sus características y cómo está compuesta.

En ese sentido, la sociedad en términos generales es entendida como una agrupación de un número mayor de personas, organizadas para determinados objetivos, en esta exposición asumimos este concepto en su acepción ubicada en el ámbito estatal. Así, viene a ser el término utilizado para referirnos a una conformación específica limitada por el Estado, lo que da lugar a la



nación.[1] Por lo tanto, la sociedad —como ya se ha mencionado— es un componente del modelo político Estado-nación. A partir de estos términos precisos, la sociedad viene a ser el proceso en el cual las personas dan sentido a sus acciones a través de relaciones con otras personas que forman parte de una nación determinada. Este concepto, tiene a su vez diversos enfoques según nos ubiquemos en alguna de las tradiciones políticas, ya sea la liberal o la republicanista.

Desde la perspectiva de la tradición liberal la sociedad es asumida como una comunidad de intercambio en la que el ser humano busca mejorar su situación. Ello está vinculado a un proceso de aprendizaje que es el resultado de un marco social y de diversas acciones. Así, Adam Smith en su ya clásica obra donde reflexiona sobre la moral, sostiene que es necesario reforzar la simpatía mutua porque promueve las pasiones gratas y apropiadas: «la liberalidad, el humanitarismo, la compasión, la amistad y estima recíprocas, todos los afectos sociales y benevolentes, cuando se manifiestan en el talante de nuestra conducta, incluso hacia quienes no están especialmente relacionados, complacen al espectador indiferente en prácticamente toda ocasión». (Smith 2004: 102)

En ese sentido, la simpatía recíproca está ubicada en la base de las relaciones humanas al interior de una sociedad. Sin esa simpatía mutua no se puede construir la confianza recíproca que permite que las sociedades y las relaciones humanas se produzcan de manera positiva y posibiliten el desarrollo. Es decir, se pueda apostar por una sociedad de la confianza, en el sentido propuesto por Peyrefitte.[2]

Cuando la tradición republicanista analiza la sociedad, asume que el orden social es establecido de dos maneras. En la primera, el orden social se produce por consenso voluntario. En la segunda manera el orden social está dado por la coacción a la que están sometidos los integrantes de esa sociedad. Así, el consenso se logra a través de la educación en valores y las normas que han sido interiorizadas por los miembros de la sociedad, mientras que la coacción es ejercida por las autoridades y las facultades del poder. Ambos elementos participan en las acciones de los individuos, es decir, estos son configurados socialmente por el orden social. (Strasser 2005: 1279)

1 Hermann Strasser sostiene que se trata de un término polisémico, ya que va desde una sociedad natural a una sociedad global, o el ámbito estatal (nación), económico (sociedad anónima) e incluso intelectual (sociedad científica). Hermann Strasser.- «Sociedad» en : Dieter Nohlen.- Diccionario de Ciencia Política, Tomo II, p. 1279.

2 Alain Peyrefitte sostiene que la sociedad de la suspicacia es una sociedad que en la vida común es un juego de suma cero (ambos se anulan y nadie gana) e incluso de suma negativa (si uno gana el otro pierde), mientras que la sociedad de la confianza da lugar a una sociedad en expansión, donde todos ganan, ya que es una sociedad donde prima la solidaridad, el proyecto común, la apertura, el intercambio y la comunicación. Alain Peyrefitte.- La Sociedad de la Confianza. Editorial Andrés Bello, Chile, 1996, p. 16.

El peso dado a la educación es muy alto, ya que se parte de la concepción que el ser humano llega a ser tal porque se confía en la perfectibilidad, es decir en la capacidad de aprender, en la posibilidad que los hombres se ayuden unos a otros a ser mejores. Así, Savater sostiene que el hombre llega a serlo a través del aprendizaje que otro hombre le enseña.[3]

Si retomamos el concepto de sociedad desde la perspectiva del Estado, nos encontramos con la nación. Ésta viene a ser un sistema de orientaciones de valores compartidos por los miembros de un sistema social. Para algunos se trata de un artefacto cultural que surge con la modernidad, y de manera particular a partir de la revolución industrial. Para otros, la nación es un fenómeno político que genera conciencia nacional que asocia a sus miembros hasta convertirlos en una unidad que es capaz de actuar políticamente.[4] Desde esta perspectiva de nación política, cobra singular importancia la ciudadanía y la sociedad civil.

El ciudadano viene a ser un individuo o comunidad de individuos con derechos garantizados por el Estado y con responsabilidades hacia la comunidad política de la que forma parte.[5] En el caso de la sociedad civil, se trata de un grupo de personas organizadas, que se autogobiernan, al respecto Cohen y Arato definen la sociedad civil de la siguiente manera:

> *Una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y automoviilzación. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social. Si bien las dimensiones autocreativa e institucionalizada pueden existir por separado, a largo plazo se requiere tanto de la acción independiente como de la institucionalización para la reproducción de la sociedad civil.* (Cohen y Arato 2001: 8)

Tal como hemos señalado en *Ciudadanía y Sociedad Civil*, la sociedad civil está ubicada en el ámbito de lo social, es una esfera de acción colectiva, de discursos públicos y de interacción social. Su papel principal es actuar entre el ámbito privado y el Estado, pero que requiere la mediación tanto de la sociedad política como de las organizaciones económicas con fines de lucro para que sus intereses sean garantizados por el Estado o para cambiar determinadas políticas hasta ese momento vigente. La sociedad civil no busca alcanzar el poder, sino ejercer influencia a través de dos mecanismos: la acción y la discusión. Esto último es parte de la construcción de la opinión pública.

De lo tratado en este acápite, podemos señalar que con el modelo político Estado-nación las instituciones y la sociedad —de manera particular los ciudadanos y la sociedad civil— se interrelacionan permanentemente, por ello pueden configuran tanto la democracia como la cultura política.

---

3 Para Savater el hecho de enseñar a nuestros semejantes y de aprender de nuestros semejantes es más importante para el establecimiento de nuestra humanidad que cualquiera de los conocimientos concretos que así se perpetúan o transmiten. Fernando Savater.- El valor de educar, p. 31.

4 Gisela Riescher.- «Nación». En Dieter Nohlen.- Diccionario de Ciencia Política, Tomo II, p. 941.

5 Este concepto de Sinesio López es muy funcional para comprender el significado del ciudadano, y de manera particular el ciudadano peruano, ya que recoge la tradición liberal y la comunitarista, y sobre ella aborda el aspecto de la responsabilidad, propia de la tradición republicanista. Sinesio López.- Ciudadanos reales e imaginarios, p. 119.

2 Democracia y cultura política

La democracia —como forma de gobierno— es entendida a partir del siglo XX como el principio de la soberanía del pueblo y la igualdad política de todos.[6] Esta acepción incluye dos principios básicos: soberanía del pueblo e igualdad política. En el caso del primero, el principio de la soberanía popular es lo que otorga la legitimidad del poder, en el sentido que el poder es legítimo sólo cuando su investidura viene de abajo, sólo si emana de la voluntad popular (Sartori 2003: 47). En el caso del segundo principio —igualdad política— se asume que se trata, en lo fundamental, en leyes iguales e igual voto. Por lo tanto, es un principio de valor, así Sartori señala que «la igualdad no implica una verificación sino un principio de valor y directivas de comportamiento». (Sartori 2003: 68)

Hemos señalado que la democracia y la cultura política son variables que se relacionan de manera dependiente con las instituciones y la ciudadanía. Ello es así, porque la configuración y el cambio que puede generarse en las instituciones o en la ciudadanía marcan de cierta manera a la democracia y a la cultura política. Pero, tal como sostienen Aljovín y Jacobsen, el comportamiento de las personas y grupos no pueden derivarse en forma lineal de intereses o constreñimientos institucionales, ello porque las acciones humanas están siempre involucradas en un complejo lenguaje de símbolos y valores que las hacen inteligibles a otros. (Aljovín de Losada y Jacobsen 2007: 14)

Cuando uno se refiere a cultura política, cultura cívica, cultura para la democracia y cultura electoral —en un primer momento— da la impresión que se tratara de sinónimos. Sin embargo, ello no es así, porque cultura política es un concepto que abarca a los demás. Los otros conceptos (cultura cívica, cultura para la democracia y cultura electoral), si bien derivan de la cultura política, tienen a su vez diferencias entre sí y elementos propios que dan validez a esas distinciones.

6 Si bien este concepto ya ha sido tratado en otro documento, en esa oportunidad lo volvemos a tratar brevemente para facilitar la lectura.

En las siguientes líneas vamos a exponer brevemente qué significan cada uno de ellos, sus diferencias, cómo se relacionan entre sí y luego mostrar las particularidades que presentan en una realidad como la nuestra.

2.1 Cultura política

Según Dieter Nohlen la cultura política es la variable más importante en el desarrollo de la democracia en América Latina. Para este autor, la cultura política es la red de relaciones que se concreta en ideas y valores, en símbolos y normas compartidas por una sociedad, la misma que es entendida como una mentalidad que guía y condiciona el pensar, actuar y sentir de los actores políticos en el ámbito de un contexto social determinado. (Nohlen 2007: 269)

En ese mismo sentido, Berg sostiene que la cultura política es una categoría de análisis que da cuenta de la dimensión subjetiva de los fundamentos sociales de los sistemas políticos. Es decir, se refiere a los distintos grados de conciencia política, de mentalidades, formas de pensar o de conductas «típicas» que involucran a una sociedad completa o grupos en su conjunto: «Abarca todas las características individuales de la personalidad políticamente relevantes, predisposiciones latentes para la acción política, fijadas en las actitudes y valores, también en sus modalidades simbólicas y la conducta política concreta» (Berg 2006: 317). De esa forma se puede acceder al conocimiento de esas predisposiciones a través de las opiniones, valores y actitudes. Tanto los valores como las actitudes son más intensos y duraderos, mientras que las opiniones son más efímeras, pero tal como señala Sartori, éstas son muy importantes, especialmente cuando se manifiestan a través del voto durante los procesos electorales. En el caso de las actitudes, se pueden distinguir sus componentes a través de los aspectos afectivos, cognitivos y evaluativos.

Asimismo, cuando se identifica cuáles son los factores que influyen en la conformación de la cultura política, es necesario distinguir aquellos que son individuales de los colectivos.

- **Factores individuales.** En éstos se pueden mencionar dos tipos, aquellos que están vinculados a los aspectos propios de la socialización política y aquellos que están vinculados a los aspectos económicos. En el primer caso, se trata de la sociedad civil, entendida ésta en su sentido amplio, tal como la presentamos en el segundo acápite, es decir, que incluye un entorno básico y formativo (familia y escuela) y un entorno social un poco más amplio (generación, asociaciones sociales, políticas, laborales). En el segundo caso, se trata de un elemento vinculado a los intereses económicos de la persona, la misma que está vinculada a la estructura socioeconómica de la propia sociedad.

- **Factores colectivos.** Estos factores son a su vez de dos tipos, aquellos que provienen de la tradición de la sociedad o grupo al que se pertenece, así como a las instituciones políticas predominantes. En este tipo de factor estamos en el ámbito de la mentalidad colectiva; y el segundo tipo corresponde a aquellos que se refieren a los acontecimientos coyunturales, como por ejemplo crisis políticas, procesos de transición democrática, revoluciones, guerras, entre otros. (Berg 2006: 317)

Respecto a este concepto hay varios enfoques o escuelas que dan mayor peso a determinados elementos, o asignan diversos valores (explicativos, dependientes, intervinientes, entre otros) al momento que se analiza una sociedad en particular. En esa línea, las primeras propuestas provienen de Almond y Verba,[7] así como de Parsons, luego hubo definiciones de autores marxistas especialmente influenciados por Gramsci.

No obstante —según sostiene Fernández— desde que se comenzó a utilizar este concepto, se apreció que se trata de un concepto caracterizado por su ambigüedad, ya que estuvo asociado a una definición prescriptiva, en el sentido que identificaba una cultura política que facilitaba el desarrollo y funcionamiento de los sistemas democráticos. Es decir, analizar la cultura política en relación con la estabilidad política; o la relación entre la cultura política con el funcionamiento de la democracia. Sin embargo, otros consideran que la cultura política debe ser vista como un concepto neutro, que sirva para analizar o investigar la diversidad de las matrices culturales que permiten orientar la actividad política en una sociedad en un momento dado (Fernández 2000: 291). En ese sentido, esta última opción, considera que el concepto cultura política es válido como categoría de análisis

7 Luego de la segunda guerra mundial Gabriel Almond y Sydney Verba publican el libro *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (1963), convirtiéndose en los pioneros de investigaciones de esta naturaleza.

para entender otras formas de gobierno, por lo tanto no es un concepto exclusivo para comprender las actitudes y comportamientos de los miembros de una sociedad democrática. Desde esta óptica, se puede utilizar la cultura política como categoría de análisis que trascienda la democracia, de ahí que algunos proponen una cultura política autoritaria, una cultura política pactista, entre otras.

La propuesta de Almond y Verba —quienes son los pioneros en el uso de este concepto— es resumida por Fernández de la siguiente manera:

> *Inspirados en las investigaciones del politólogo Harry Eckstein, Almond y Verba sostuvieron la hipótesis según la cual, los regímenes democráticos estables se fundan en una especie de cultura política mixta que se alimentaba y se alimenta de aparentes contradicciones. Los autores retomaron el concepto de Eckstein de las llamadas disparidades balanceadas: Por un lado —afirma Verba— un gobierno democrático debe gobernar, debe mostrar poder, liderazgo y tomar decisiones. Por otro lado, debe ser responsable hacia sus ciudadanos. Si algo significa la democracia es que, de alguna manera, las elites gubernamentales deben responder a los deseos y a las demandas de la ciudadanía. La necesidad de mantener este balance entre poder gubernamental y la capacidad de respuesta del gobierno, así como la necesidad de mantener otros balances que derivan del balance del poder y de la capacidad de respuesta, balances entre consenso y diferencias, entre afectividad y neutralidad afectiva, explican la manera mediante la cual los patrones mixtos de actitudes políticas asociados con la cultura cívica resultan apropiados para un sistema democrático.* (Fernández 2000: 292)

Otro estudioso que avanza en la definición de cultura política —a partir de la propuesta de Almond y Verba, y las influencias de Weber y de Parsons— es Inglehart, quien analiza las actitudes —base de las diversas culturas políticas— de las sociedades industrializadas para proponer que «los pueblos de determinadas sociedades tienden a ser caracterizados de acuerdo con atributos culturales relativamente durables que tienen algunas veces consecuencias políticas y económicas importantes. Más precisamente, mediante el análisis y la caracterización de las culturas políticas predominantes en determinadas sociedades industrializadas se trataba de determinar la influencia que esas culturas podían tener no sólo en el grado de viabilidad democrática de sus instituciones, sino también en el logro de un claro desarrollo económico». Sostiene asimismo que una vez que estas sociedades industriales avanzadas han alcanzado cierto nivel de desarrollo, aparece —de manera paradójica— una serie de valores postmateriales preocupados por la calidad de vida. Se trata de una propuesta sistemática, explícita y constituida por valores, actitudes y conocimientos que pueden ser aprehendidos mediante encuestas o entrevistas. (Fernández 2000: 294)

Cuando nos referimos a la influencia de Weber, evocamos su trabajo sobre la ética protestante y el espíritu del capitalismo. En su obra, este autor sostiene que el puritanismo, a partir del ascetismo, fue de todas las corrientes protestantes, la que tuvo una ética del ahorro, austeridad, tolerancia y trabajo, que dio lugar a efectos no deseados, como por ejemplo el desarrollo económico y la acumulación de capital. En efecto, en la vida intramundana, la Reforma acentuó el valor al trabajo como parte de la ética, de ahí que los calvinistas inculcaron la necesidad de recurrir al trabajo profesional incesante.[8]

En el caso de la influencia de Parsons, de este autor se valora el esquema AGIL, que plantea que cada sistema para sobrevivir y desarrollarse debe ser capaz de resolver cuatro clases de problemas funcionales:

A	**Adaptation**	Función adaptativa
G	**Goal attainment**	Logro de objetivos
I	**Integration**	Función integradora
L	**Latency**	Mantenimiento del modelo latente

Este esquema —según Berg-Schlosser— distingue como ámbitos centrales los subsistemas de la comunidad social, el sistema socio-cultural, el económico y el político. El primer subsistema —comunitario— establece el marco externo de la unidad social que es objeto de análisis, y considera las formas de expresión de identidad social y nacional, las que una vez formadas permanecen entre sus miembros de manera inconsciente, pero son activadas cuando se confrontan a otras identidades. Estas expresiones pueden manifestarse de diversas maneras: por ejemplo en rituales públicos (aniversarios políticos, calendario cívico) y en símbolos (banderas, himnos, entre otros).[9]

El segundo subsistema —socio cultural— contiene los valores fundamentales de toda sociedad, los mismos que tienen un profundo significado interno y por lo tanto son ampliamente internalizados subjetivamente. Estos pueden ser de tipo religioso y de tipo laico o secular. Este subsistema es importante porque «de estos valores fundamentales y su interpretación, surge la base de legitimación del sistema político en sentido estricto, por ejemplo, una base fundamentada más fuertemente de forma tradicional-religiosa, o una base democrática». (Berg-Schlosser 2006: 319)

8 Véase Max Weber.- La ética protestante y el espíritu del capitalismo, especialmente la segunda parte.

9 En el caso de América latina, especialmente en el cono sur, se ha establecido que los rituales públicos que se establecieron una vez que se fundaron las repúblicas en el siglo XIX, fueron parte de lo que ha denominado la pedagogía cívica. En efecto, dado que la educación formal e institucionalizada era muy débil en ese entonces, se optó por los rituales y ceremonias públicas, en las cuales se resaltaban los principales hitos históricos de la gesta republicana. En el caso de los símbolos patrios, Burucúa y Campagne sostienen que las características de los símbolos que crearon fueron de tipo emblemático, en el sentido que no partieron de la nada, sino que estos símbolos fueron heterogéneos y recogieron las diversas tradiciones de ese entonces, por ejemplo la tradición revolucionaria contemporánea (Revolución Francesa y la Revolución Norteamericana), la tradición clásica (especialmente la romana), la tradición andina (por ejemplo el período Inca), la impronta del paisaje (ríos y cerros característicos de una zona), entre otros. Véase Antonio Annino y Xavier François Guerra.- La invención de Iberoamérica, especialmente las partes 5 y 6.

El tercer subsistema —económico— considera los fundamentos materiales, las formas económicas de organización de la sociedad y su reflejo cultural en las actitudes y formas de conducta: «Desde la perspectiva político-cultural, es importante la vinculación de las expectativas económicas, y las satisfacciones materiales, con pretensiones y demandas concretas frente al sistema político» (Berg Schlosser 2006: 319). El cuarto y último subsistema —político— es el núcleo de la cultura política, su base general está dada por la legitimación, los conflictos y la ruptura. En este subsistema también están comprendidas «las relaciones políticamente relevantes con las autoridades, que a su vez influyen también en la socialización individual, diversas formas de participación política y otras».[10] (Berg Schlosser 2006: 319)

Según este esquema, para que el sistema sobreviva o fracase, dependerá de que el subsistema político tenga capacidad de dirigir los otros subsistemas, así como retroalimentarse respecto de la sensación subjetiva de los miembros de la sociedad.

Después de la propuesta de Inglehart, surgió en la década de 1990 la de Merelman que se opone al primero de manera radical, ya que propone una «concepción mundana» de cultura política. Según Fernández, esta concepción recoge información sobre la cultura política tal y como se muestra en la vida cotidiana, de manera asistemática e implícita, en las conversaciones e intercambios que expresan la manera peculiar como los individuos construyen, usan e interpretan las ideas, los términos, los símbolos que pueden resultar centrales en el quehacer político. Este autor sostiene que las ideas y los símbolos políticos tienen un carácter multivalente y a menudo contradictorio, de ahí que cuando se pretende explicar la estabilidad política desde esta perspectiva, sostiene que los ciudadanos son inhibidos de cualquier participación política justamente por ese carácter multivamente y contradictorio, así, el resultado puede ser la estabilidad política basada no en el consentimiento de principio sino más bien en la ambivalencia desactivadora.[11] (Fernández 2000: 295)

10 En el caso del Perú, es interesante el hecho que cuando se preguntó en un sondeo de opinión realizado a 1,503 personas ubicadas en el ámbito nacional, sobre qué valores les gustaría que se enseñe en las instituciones educativas, un 27.2% señaló la «honradez en nuestros actos», un 23.3 % mencionó el «respeto a las leyes y a los acuerdos», un 20.8 % indicó la «igualdad de oportunidades para hombres y mujeres», y un 18.5% dijo «tolerancia con quienes son distintos a nosotros». ONPE.- Encuesta Nacional sobre cultura política y cultura electoral, elaborada por DATUM en agosto de 2010.

11 La aplicación de esta concepción es particularmente útil para el estudio del caso peruano por las propias características de la ciudadanía.

Luego surgen cinco nuevas aproximaciones, las mismas que son resumidas por Aljovín y Jacobsen de la siguiente manera:

> a) El «giro lingüístico»
>
> b) La redefinición de la cultura, de una categoría de las ciencias sociales a una de las humanidades, y como segundo paso de una entidad esencialmente unificada y sustantiva a un concepto más fragmentado y procesal.
>
> c) La crítica del «eurocentrismo», asociada por un lado con los estudios de la subalternidad y el poscolonialismo, y del otro con una crítica de las nociones de progreso y evolución social.
>
> d) El giro hacia la hegemonía y las relaciones de poder como algo central para la comprensión tanto de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, así como entre diversos grupos sociales, étnicos y de género.
>
> e) El redescubrimiento de lo «público» y de la sociedad civil como variables centrales en los cuerpos políticos modernos (Habermas 1962). (Aljovín y Jacobsen 2007: 22)

De la cultura política se pueden derivar otras dos: la cultura cívica y la cultura para la democracia. Mientras que la cultura cívica, comprende la participación, tiene su origen en el pueblo soberano, a través de los ciudadanos. Por lo que la cultura cívica se refiere a los procesos de socialización de las actitudes respecto a la estructura política de cada país. La cultura para la democracia parte de la representación, tiene su origen en los aspectos procedimentales de la democracia una vez que se ha establecido el sufragio universal.

En efecto, la cultura cívica es un concepto propuesto por Almond y Verba y se refiere a la cultura política de los ciudadanos o de los pertenecientes a un Estado vinculado a la participación. Según Berg, designa un tipo mixto equilibrado de cultura política, en el cual la actividad política, el compromiso y la racionalidad son equilibradas por la pasividad, la tradicionalidad y la vinculación con los valores parroquiales. Esta definición es bien discutida, porque según Berg, la valoración normativa positiva de esta forma mixta y su igualación original a grandes rasgos con la cultura política anglosajona (Berg 2006: 316). En ese mismo sentido, Fernández sostiene que la cultura cívica para Almond y Verba es representada como la forma privilegiada y suprema de la cultura política. Esta misma posición tendría Inglehart, quien sostiene que la cultura cívica puede ser «concebida como un síndrome coherente de satisfacción personal, de satisfacción política, de

confianza interpersonal y de apoyo al orden social existente. Esas sociedades que alcanzan una posición alta en relación con ese síndrome, tienen una mayor posibilidad de aparecer como democracias estables, que aquellas otras que tienen posiciones bajas». (Fernández 2000: 294)

En la tradición latina, cultura cívica es asociada al proceso civilizatorio, en el sentido que se refiere a las actitudes, percepciones y valores que tienen las personas en relación con la manera como deben desenvolverse en la ciudad, y por extensión en la sociedad. Este proceso se inicia en el mundo moderno con el desarrollo de las ciudades y en el ámbito de la sociedad cortesana. Es decir, que hay un conjunto de actitudes y comportamientos de la población que ponen en evidencia el éxito o no que han tenido las políticas civilizatorias y de disciplinamiento.

Cuando decimos que la cultura para la democracia se desprende de la cultura política, nos referimos a que una forma de régimen político en un Estado-nación —que es la democracia representativa— la origina. En ese sentido, la cultura para la democracia viene a estar vinculada a la representación en sus aspectos valorativos, simbólicos y afectivos. Para algunos autores, la cultura democrática exige centrar la atención entre el ejercicio o la efectividad de los nuevos gobiernos democráticos y su legitimidad, de ahí que es necesario conocer hasta dónde las elites y el pueblo creen en los valores del sistema democrático.

Hemos señalado que se puede acceder al conocimiento de esas predisposiciones de la sociedad en el ámbito de la cultura política a través de las opiniones, valores y actitudes, de ahí que sea necesario analizar a continuación estos tres aspectos.

2.2 | Opinión pública

La opinión pública es un lugar de reflexión sobre temas públicos, su origen en la Europa del siglo XVIII dio lugar a la constitución de una comunidad democrática. Participan en la conformación de la opinión pública las organizaciones políticas, los líderes políticos, los ciudadanos y los medios de comunicación (como opinión «publicada»).[12] Es decir, esta opinión no considera los temas que corresponden al ámbito privado o al secreto, sino aquellos que corresponden al bien común, en el cual participan todos en su formación. Ello se distingue claramente de la manera como se hacía política en el antiguo régimen, cuando los aspectos públicos no eran tratados más que por el rey.

Respecto a quienes la conforman, la acepción que hemos dado incluye dos perspectivas, una que sostiene que la opinión pública está a cargo de una élite, y otra que considera que ésta es la expresión de la ciudadanía, por ejemplo cuando participa en los procesos electorales.

En el mundo actual la opinión pública es muy importante. Por ello Giovanni Sartori considera que todo el edificio de la democracia se apoya en la opinión pública. En efecto, sostiene que el pueblo es gobernante y gobernado en distintos momentos, así es gobernante cuando hay elecciones, y en su conjunto las elecciones expresan la opinión pública. Así, las elecciones y la opinión pública deben ser libres, es decir, la opinión pública debe formarse libremente e incluir la opinión que el público se forma por sí solo sobre los temas de interés colectivo, sobre el bien público. Visto así, este autor sostiene que la democracia es gobierno de opinión, una acción de gobierno fundada en la opinión.[13] De esto se puede deducir que la opinión pública existe siempre y cuando haya un gobierno democrático, por lo que no hay opinión pública en gobiernos autoritarios. No obstante, en procesos de crisis de régimen autoritario se va generando —desde la esfera de la sociedad civil— una opinión que se refuerza en la etapa de la liberalización hasta que se convierte en opinión pública cuando se ingresa a la etapa de transición política.[14]

---

12 Si bien este concepto ya fue utilizado en el siglo XVI por Montaigne, y tiene raíces más antiguas, especialmente en la Roma republicana con el «vox populi», ha sido desarrollado teóricamente y convertido en práctica en el siglo XVIII a partir de la Revolución Francesa. Hans J. Kleinsteuber.- «Opinión pública». En: Dieter Nohlen, Diccionario de Ciencia Política, Tomo II, p. 972.

13 Incluso este autor va más allá, ya que se preocupa por la calidad de la opinión pública. Sobre ello dice «sigue siendo cierto que, incluso cuando conseguimos una opinión pública relativamente autónoma, el resultado es frágil y relativamente incompleto, ¿hasta qué punto debe preocuparnos esa naturaleza frágil e incompleta? La respuesta es que mientras nos atengamos al contexto de la democracia electoral, del demos que se limita a elegir a sus representantes, ese estado de cosas no plantea problemas serios. Es cierto que el público, el público en general, nunca está muy informado, no sabe gran cosa de política, y no se interesa demasiado por ella.
Sin embargo, la democracia electoral no decide las cuestiones, sino que decide quién decidirá las cuestiones. La patata caliente pasa así del electorado a los electores, del demos a sus representantes». Giovanni Sartori.- «Lección 5. La opinión pública». La democracia en 30 lecciones. Editorial Taurus, México, 2009, pp. 31-34. Ver también del mismo autor ¿Qué es la democracia?, capítulo V.

14 Para Tuesta el concepto de opinión pública está ligado al sistema político basado en un régimen de derecho. Sostiene que no existe opinión pública en Estados autocráticos, porque el debate político en estos regímenes es inexistente. De ahí que la democracia y la opinión pública se complementen y se necesiten mutuamente. Fernando Tuesta.- «Opinión pública» En: IIDH/CAPEL.- Diccionario Electoral, tomo II, p. 938.

¿Cuáles son los factores que componen la opinión pública? Según Hennessy los factores son cinco: la presencia de un tema, la naturaleza del público, un complejo de creencias del público, la expresión de la opinión pública y el número de personas involucradas. Cada uno de esos factores son desarrollados por este autor de la siguiente manera:

- La presencia de un tema. La opinión pública se forma alrededor de un tema o conjunto de temas públicos que se encuentran en el tapete y que ocasionan posturas contrapuestas.
- La naturaleza del público. Hay muchos públicos volcados hacia diferentes focos de interés. Cada tema genera su propio público, aunque en muchos casos algunos individuos se sitúen en diversos públicos.
- Un complejo de creencias del público. Se trata de la distribución de las opiniones sobre un tema. Hay que tener en cuenta que algunas creencias y sólo algunas son mutuamente excluyentes entre sí. Ellas están en función de las actitudes y experiencias anteriores, como de la complejidad del tema. Algunos temas homogenizan públicos y otros no. Este conjunto se denomina «complejo de creencias». En política suele presentarse una situación dicotómica: posición de mayoría y de minoría.
- La expresión de la opinión pública. Resulta desde los medios de comunicación de toda su variedad hasta los gestos, mímica y todos los códigos simbólicos.
- El número de personas involucradas: en cada caso el número es diferente y quizá incierto; lo importante es que el número sea capaz de producir algún efecto.[15]

Es decir, es importante considerar que la opinión pública se construye de manera compleja, de ahí que el análisis de esos factores nos puede ayudar a comprender las características de la opinión pública en cada ocasión. Nótese también que estos factores se refieren a la opinión pública política en períodos donde no hay procesos electorales.

15 Tomado de Fernando Tuesta.- «Opinión pública» En: IIDH/CAPEL.- Diccionario Electoral, tomo II, p. 936.

2.3 | Valores

El valor es el criterio que guía la acción de las personas, se trata de una construcción social y por lo tanto compartida por una sociedad en su conjunto. En el caso de un individuo, el valor brinda una orientación social a su comportamiento y sus actitudes. Los valores de diferencian de los deseos espontáneos y las necesidades (Urban Pappi 2006: 1506). Es decir, el valor se ubica en el ámbito de lo prescriptivo, de ahí que Mateos señale que el valor es lo deseable, lo que se quiere, lo que podría ser, la realización de cosas que se consideran como un final. (Mateos 2004: 93)

En el caso del Perú, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, considera que entre los valores y principios vinculados a los procesos electorales están los siguientes:[16]

- Certeza
- Igualdad
- Imparcialidad
- Independencia y autonomía
- Legalidad
- Objetividad
- Pluralidad de instancias
- Preclusividad
- Presunción de buena fe
- Publicidad de los actos
- Transparencia

Certeza, consiste en que todas las acciones deben estar dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, es decir, que los resultados de las acciones sean verificables, fidedignas y confiables.

Igualdad, las autoridades otorgarán tratamiento similar e igualitario a los actores del proceso.

16 Tomado del Plan Estratégico Sectorial Multianual PESEM 2007-2011, pp.3-4, y del Manual para organizar elecciones internas en los partidos políticos, p. 13.

Imparcialidad, consiste en reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos cualquier interés personal o de preferencia política. En ese sentido, las autoridades deberán otorgar a los actores del proceso un tratamiento justo, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.

Independencia y autonomía, se refiere a que la toma de decisiones se debe dar con absoluta libertad y responder única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmando su total independencia respecto a cualquier poder establecido.

Legalidad, es el acto de observar el mandato constitucional y las disposiciones legales que delimitan el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de funciones.

Objetividad, viene a ser la obligación de percibir e interpretar los hechos más allá de visiones y opiniones parciales o unilaterales.

Pluralidad de instancias, la solución del conflicto de intereses es realizada por los órganos electorales, quienes son pasibles de cometer errores. A través de la pluralidad de instancias y mediante los recursos impugnatorios se permite la revisión de las decisiones de los organismos de menor jerarquía con el objeto de evitar los errores y las injusticias.

Preclusividad, significa que las diversas etapas del proceso se desarrollan en forma sucesiva, en etapas cancelatorias, impidiéndose —en lo posible— el regreso a fases y momentos procesales ya ejecutados.

Presunción de buena fe, significa que todos los actos que realicen los actores electorales durante el proceso se presumen como ciertos y carentes de una intencionalidad negativa o lesiva sin necesidad de probanza alguna, quedando los organismos electorales facultados para su respectiva verificación.

Publicidad de los actos, significa que todas las actuaciones procesales son adecuadamente publicitadas y difundidas y, por tanto, pueden ser fiscalizadas por los actores del proceso.

Transparencia, significa que las regulaciones y procedimientos de carácter electoral deben ser claros y carentes de ambigüedad. Todos los actores del proceso electoral deben tener acceso a las regulaciones partidarias sin dificultades, así como debe brindarse información permanente sobre las características y avances del proceso eleccionario.

2.4 | Actitudes

Las actitudes —tal como plantea Berg— son las orientaciones adquiridas por diferentes actores y con diversos énfasis, que suelen estar cargadas emotivamente frente a clases de personas u objetos, lo que viene a significar importantes predisposiciones para la conducta real (Berg-Schloser 2006: 8). A su vez, Mateos sostiene que una actitud es la suma de inclinaciones y sentimientos, prejuicios o distorsiones, nociones preconcebidas, ideas, temores o amenazas y convicciones de un individuo acerca de cualquier asunto específico. Es una predisposición individual a evaluar un aspecto de su mundo como favorable o desfavorable, tener una predisposición de aprobar o desaprobar algo. En esa línea, se puede señalar que está compuesto por dos aspectos, el afectivo en el cual el individuo considera si algo le gusta o no le gusta; y el cognitivo, en el cual una persona cree o no cree algo. (Mateos 2004: 93)

Si abordamos el tema de las actitudes políticas, Mateos considera que podemos identificar tres elementos: «un contenido emocional o afectivo; un elemento cognitivo; lo que la gente sabe o cree que es cierto; y la intención de actuar que proporcionan en una dirección u otra… Las actitudes políticas pueden ser el resultado de la combinación de valores y creencias, estar basadas en creencias sobre cosas, eventos o fenómenos políticos. Estas actitudes constituyen una organización persistente de predisposiciones hacia dichos objetos. (Mateos 2004: 94)

Cuando uno se refiere a orientaciones cognitivas, se trata del conocimiento del sistema político o la creencia acerca de éste. Las orientaciones afectivas se refieren a los sentimientos acerca del sistema político, mientras que las orientaciones evaluativas abordan los aspectos de juicios y opiniones acerca de los objetos donde participan los valores, criterios, información y sentimientos. (Mateos 2004: 102)

3

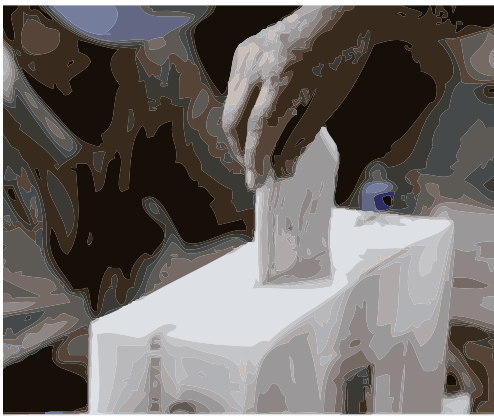
Cultura electoral:
Elemento articulador entre las instituciones políticas y la sociedad en un contexto democrático

Si retomamos lo señalado hasta aquí respecto a la interacción entre las instituciones del Estado —en el marco del régimen democrático constitucional— y la sociedad (ciudadanía y sociedad civil) nos corresponde pasar a identificar uno de los momentos en el cual convergen el Estado como la sociedad. Para nosotros ello está dado en los procesos electorales. Visto así, ambos confluyen en el refuerzo de la institucionalidad democrática y en la construcción de una ciudadanía activa y plena.

El concepto que vamos a desarrollar en esta exposición —a partir de lo señalado— es cultura electoral. El mismo que se deriva —tal como se trató en el segundo punto de este documento— de la cultura política, entendida ésta a partir de la cultura para la democracia y la cultura cívica.

Consideramos que la cultura electoral es el proceso subjetivo (opiniones, valores y actitudes) a través del cual se produce la valoración del voto en el contexto de una sociedad democrática. En efecto, en este proceso de configuración cultural participan un conjunto de valores, actitudes y conductas que los miembros de la sociedad poseen y muestran en virtud a lo que perciben y conciben respecto a la democracia procedimental. Por esa razón, la cultura electoral viene a ser el conjunto de percepciones, propuestas, valores, opiniones, actitudes, formas de ponerse de acuerdo, así como el conjunto de acciones que conllevan a una participación conciente y responsable durante un proceso electoral democrático, desarrollado en el ámbito público de una sociedad. Nótese que en esta última acepción estamos en el plano del deber ser, es decir en el ámbito de un concepto de tipo prescriptivo.

Por lo tanto nos interesa analizar la cultura electoral y sus manifestaciones, ello con el fin de contribuir a comprender una de las tantas maneras del proceso de construcción de la ciudadanía y sociedad civil en el Perú a partir de los procesos electorales y los procesos participativos.



En su sentido más restringido la cultura electoral puede ser definida como la **valoración del proceso electoral y el voto en una sociedad democrática.**

A partir de la definición dada a la cultura electoral, nos corresponde identificar en qué consiste la valoración a lo electoral. Desde la perspectiva prescriptiva, corresponde detallar cada componente: sistema electoral, elecciones y sus etapas, actores electorales y su rol, así como el voto.

3.1 Valoración del sistema electoral

El sistema electoral —luego de la introducción del sufragio universal— es el elemento institucional decisivo para la estructuración de las preferencias del electorado y de los sistemas de partidos políticos (Nohlen 2004: 7). Es importante porque constituye una técnica de designación de representantes, de ahí que las elecciones no sean exclusivas de la democracia. En ese sentido, las elecciones pueden ser vistas como parte de los sistemas democráticos sólo cuando éstas son competitivas.

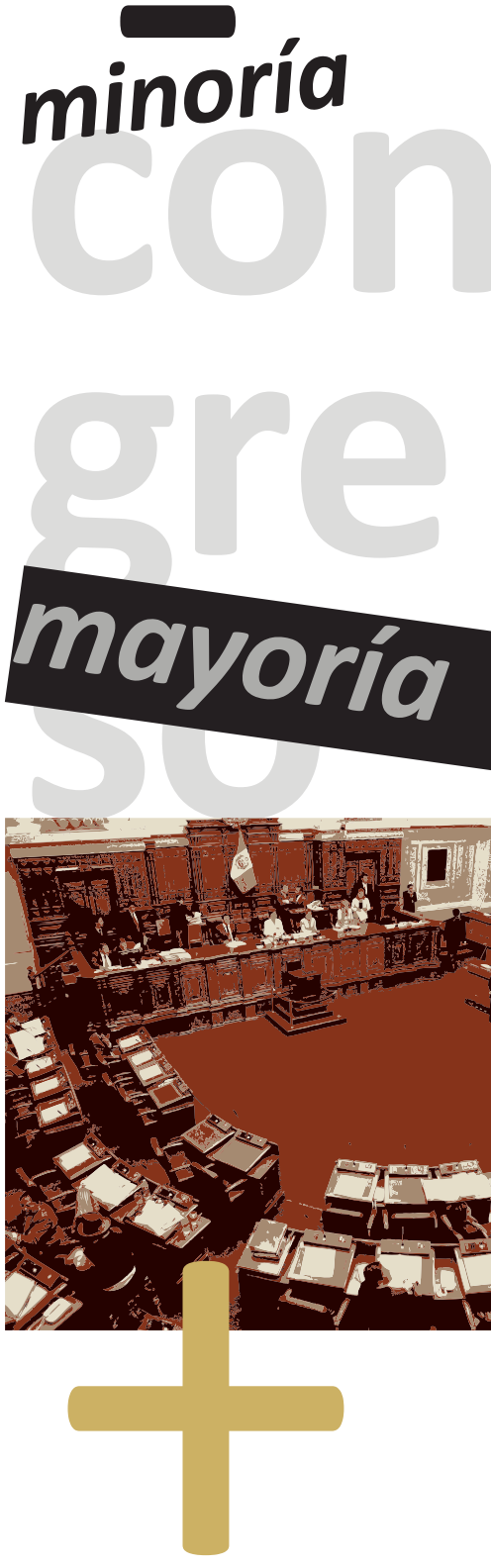
El sistema electoral es importante, porque su efecto sobre el proceso de formación de la voluntad política es central, y se puede apreciar en los resultados electorales. Así, por ejemplo, hay sistemas electorales que premian a la mayoría, y hay otros sistemas que son capaces de permitir que el segundo o el tercer competidor superen al primero en fuerza parlamentaria. Por esa razón, Nohlen sostiene que «los sistemas electorales son importantes para el proceso de formación de voluntad política y para la transferencia de poder (típicamente por medio de escaños parlamentarios). Los sistemas electorales orientan las actitudes y los resultados electorales. (Nohlen 2004: 36)

Este mismo autor sostiene que hay hasta cinco criterios para valorar los sistemas electorales, porque en función a sus efectos, uno puede elegir o diseñar el sistema electoral más adecuado para una realidad específica. (Nohlen 2006: 18-20)

- ***Representación.-*** En una doble dirección: por una parte, en el sentido de la representación de todos los grupos socialmente relevantes en los órganos respectivos, incluyendo a las minorías y a las mujeres; por otra, en el sentido de una representación justa, es decir, que refleje en el Parlamento lo más fielmente posible los intereses sociales y las opiniones políticas. El grado de proporcionalidad entre votos y escaños conforma el parámetro que señala una adecuada representación. Grandes divergencias frente a la así definida proporcionalidad se ven como problemáticas desde la perspectiva de la teoría de la representación.

- ***Concentración y efectividad.-*** En el sentido de una agregación de intereses sociales y opiniones políticas con el fin de alcanzar capacidad política de elección y acción para el Estado. Así, las elecciones se conciben como un acto de formación de la voluntad política y no como un instrumento de reproducción de las opiniones predominantes en la población. Los parámetros que marcan el logro de la concentración en un sistema electoral son, por un lado, el número de partidos, o sea, el efecto reductor que el sistema electoral ejerce sobre el número de partidos con representación parlamentaria y, por otro, la formación de gobiernos estables monocolores o de coalición. Situaciones inestables de gobierno debidas a sistemas multipartidistas se consideran frecuentemente inefectivas y problemáticas. Existe el temor de que el sistema de representación proporcional provoque inestabilidad política, siendo ésta de hecho una tesis defendida repetidas veces. Tal consecuencia, sin embargo, no tiene por qué darse. Pues la introducción de elementos de proporcionalidad puede hacerse de tal manera que no sólo la estabilidad del gobierno no se vea disminuida, sino que a través de tales reformas la legitimidad de la representación política aumente e incluso se refuerce la estabilidad política, en el sentido de una estabilidad del sistema, de la estabilidad democrática.

- ***Participación.-*** Aquí no se trata de la participación en sentido general —al fin y al cabo, las elecciones representan ya en sí mismas un acto político de participación sin el que la democracia no sería imaginable—, sino que se trata de las mayores o menores posibilidades del electorado para expresar su voluntad política, eligiendo no sólo entre partidos, sino también entre candidatos. Se trata entonces, concretamente, de la alternativa entre el voto individual por candidatos frente al voto por listas o partidos. El parámetro para identificar una participación adecuada, entendida en este sentido estricto, es la cuestión de si un sistema electoral posibilita el voto personalizado y, en ese caso, hasta qué punto. Desde la perspectiva de la teoría de la participación, la carencia de tal posibilidad, como en el caso de la elección por lista cerrada y bloqueada, se tiene por problemática.



- ***Simplicidad.-*** Esta demanda constituye más bien un requisito orientativo, ya que todo intento de cumplir simultáneamente con los criterios de representación, concentración y participación conduce inevitablemente a un sistema electoral más complicado que el del tipo que resultaría si uno tratara de satisfacer sólo uno de los criterios. El criterio de simplicidad, por lo tanto, no debe ser sobrevalorado. Su cumplimiento puede ser valorado en la medida en que el electorado sea capaz de describir el sistema electoral en uso. Si bien es cierto que la ciudadanía emplea en la vida cotidiana muchos artefactos sin saber cómo funcionan, sería deseable que el electorado pudiera comprender cómo opera el sistema electoral y prever hasta cierto punto cuáles serán los efectos de su voto.

- ***Legitimidad.-*** Este último criterio engloba a todos los demás por cuanto se refiere a la aceptación general de los resultados electorales y del sistema electoral, es decir, a la aprobación de las reglas de juego de la democracia. Sin embargo, el aumento o mantenimiento del consenso en torno al sistema electoral no siempre se puede garantizar, a pesar de que tal sistema ofrezca buenos servicios, a juzgar por los criterios aquí expuestos. (Nohlen 2006: 18-20)

Como se puede apreciar, son criterios de valoración que responden a las necesidades de cada sociedad, de ahí que no haya una fórmula aplicable para toda realidad, sino que más bien se opta por sistemas electorales mixtos o combinados.

Finalmente, en el caso del Perú, el sistema electoral también comprende las instituciones que son establecidas por la Constitución. En este sentido, conforman el sistema electoral peruano: el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Cada una de estas instituciones tiene funciones complementarias entre sí y garantizan el efectivo contrapeso para que la voluntad de los electores expresada en las urnas sea respetada.

3.2 Valoración de las elecciones y sus etapas

En el ítem anterior hemos observado que el sistema electoral es una técnica de elección de los representantes y de las autoridades. Es decir, no es inherente al sistema democrático. Por ello, para que las elecciones se desarrollen en un marco democrático deben ser competitivas. En esta exposición consideramos que las elecciones tienen valor e importancia siempre y cuando se realicen en el marco de las garantías democráticas. Al respecto Nohlen sostiene lo siguiente:

> *La oportunidad y libertad de elegir deben estar amparadas por la ley; cuando estas condiciones están dadas, se habla de elecciones competitivas; cuando se niegan la oportunidad y libertad de elegir; se habla de elecciones no competitivas; y cuando se limitan, de alguna manera la oportunidad y la libertad, se habla de elecciones semi-competitivas.* (Nohlen 2004: 12)

En ese sentido, las elecciones competitivas siguen determinados procedimientos que deben estar garantizados y formalizados para que puedan ejecutarse. La garantía de éstos brinda seguridad a la sociedad en su conjunto, y de manera particular a los competidores y a los electores. Todo lo cual da lugar a la legitimación del proceso, es decir, que se reconozca el proceso y sus resultados sean aceptados. Los elementos que conforman esas garantías son: (Nohlen 2004: 12)

a) La propuesta electoral, que por un lado está sometida a los mismos requisitos de la elección (debe ser libre, competitiva) y por otro no puede sustituir a la decisión selectiva del electorado;

b) La competencia entre candidatos, los cuales se vinculan en una competencia entre posiciones y programas políticos;

c) La igualdad de oportunidades en el ámbito de la candidatura (candidatura y campaña electoral);

d) La libertad de elección que se asegura por la emisión secreta del voto;

e) El sistema electoral (reglas para convertir los votos en escaños) no debe provocar resultados electorales peligrosos para la democracia o que obstaculicen la dinámica política (por ejemplo: producir una sobre representación de la mayoría);

f) La decisión electoral limitada en el tiempo sólo para un período electoral.

Como puede observarse, son principios que corresponden a una concepción liberal pluralista, que se deben considerar en cualquier elección. Es decir están en el ámbito de lo prescriptivo, del deber ser, y hacia ello deben orientarse cuando se observa la realidad.

Las elecciones en el marco de una democracia liberal son la base a partir de la cual se legitima el acceso al poder. Es decir, conforman la fuente de legitimación del sistema político. Desde esta perspectiva, la única manera de acceder al poder de manera legítima es a partir de las elecciones. Sin elecciones competitivas la democracia es cuestionada.

Constituye un derecho de participación política, al igual que otras manifestaciones como el control ciudadano, la afiliación partidaria, la participación en marchas, el control ciudadano, entre otros mecanismos. Goodwin-Gil sostiene que las elecciones periódicas y auténticas realizadas sobre la base del sufragio igual significan también «igualdad del poder de voto».

En síntesis, las elecciones competitivas son importantes para el proceso político democrático, porque garantizan la libertad de elegir y ser electo, porque el proceso mismo de elección se desarrolla en un marco de libertad, porque es posible cambiar el gobierno y porque legitima el sistema político. El siguiente esquema elaborado por Fernández Baeza y Nohlen ilustra la importancia de las elecciones de acuerdo al tipo de elección (competitiva, semicompetitiva o no-competitiva):

Importancia de las elecciones

	Tipo de elección		
	Competitiva	**Semi competitiva**	**No competitiva**
Importancia en el proceso político	alta	baja	mínima
Libertad de elegir y ser electo	alta	limitada	ninguna
Libertad de las elecciones	garantizada	limitada	eliminada
Posibilidad de cambiar el gobierno	sí	no	no
Legitimación del sistema político	sí	no se intenta casi nunca	casi nunca o nunca
Tipo de sistema político	democrático	autoritario	totalitario

Tomado de Fernández Baeza-Nohlen.- «Elecciones» en: IIDH/CAPEL.- Diccionario electoral, tomo I, p. 451.

Respecto a las etapas, podemos decir que todo proceso electoral está compuesto por tres etapas: actos preelectorales, actos electorales y actos post electorales.

Los actos preelectorales son muy importantes porque permiten la planificación y organización de todas las acciones para que los comicios se lleven a cabo. Como todo proceso, se inicia con la convocatoria, la planificación, organización y ejecución de las acciones que conducen a que todo esté listo el día de la jornada electoral o del acto electoral. Es decir, los actos preelectorales comprenden desde el padrón electoral, los competidores y las competidoras o candidatos y candidatas en contienda, los miembros de mesa, los materiales electorales, los lugares donde se realizará la votación, el reclutamiento y capacitación del personal que llevará a cabo el proceso, el despliegue de los materiales electorales al centro de votación, las medidas de seguridad que se deben tomar, así como la información a los electores.

Los actos electorales, corresponden a lo que se realiza el día de la jornada electoral. Incluye la instalación de la mesa de sufragio por los miembros de mesa, el sufragio, el escrutinio, entre otros.

Los actos postelectorales, son aquellos que procuran descifrar y dar cumplimiento a la voluntad popular. Asimismo, es la etapa en la cual se corrigen los posibles errores y desvíos que se hubiesen producido. Esta etapa concluye con la adjudicación de los cargos y la proclamación de los electos.

3.3 Valoración de los actores electorales y su rol

Los actores electorales son aquellos ciudadanos que durante los procesos electorales cumplen funciones específicas. Así, son actores electorales los siguientes:

- Organizaciones políticas y candidatos
- Electores
- Miembros de Mesa
- Funcionarios de los organismos electorales
- Personeros
- Medios de comunicación
- Observadores electorales
- Miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales

Los actores electorales son importantes porque su participación responsable y consciente antes, durante y después de la jornada electoral conlleva al éxito de elecciones competitivas.

Todos y cada uno de los actores electorales son indispensables y son muy valiosos. En ese sentido, no puede haber elecciones si no hay candidatos, tampoco puede haber elecciones si no asisten los que deben elegir y sufragar. La jornada electoral no se inicia si los miembros de mesa no asisten e instalan la mesa de sufragio.

Si no participan las instituciones del sistema electoral, tampoco puede haber proceso electoral, porque no habría materiales electorales, no se habría coordinado los lugares de votación, no se habrían definido los electores, miembros de mesa ni candidatos, entre otros aspectos. Si no asisten los personeros, no hay quien —en representación del candidato o candidatos— vele porque los votos dados a su agrupación sean respetados. Los medios de comunicación juegan un papel muy relevante porque informan a los electores sobre todo el proceso, desde los actos preelectorales, los electorales y los post electorales.

Los observadores —nacionales e internacionales— velan porque los procesos se lleven a cabo de manera auténtica, libre y justa. Finalmente los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, en su rol de brindar seguridad, garantizan que los materiales electorales lleguen a su destino cuando son desplegados y cuando son replegados, asimismo brindan seguridad durante la jornada electoral.

3.4 Valoración del voto en una sociedad democrática

Como se ha señalado al inicio de este documento, la democracia como forma de gobierno es la soberanía del pueblo y la igualdad de todos, ello se evidencia en los procesos electorales, cuando se elige a las autoridades y nuestros representantes. La democracia es la mejor manera de convivencia en un país. Por ello, detentar la soberanía nos compromete a participar en los procesos electorales.

En el acto de votar la persona se reafirma como ciudadano y se compromete activamente con la sociedad, ya que decide quién en su representación, va a tomar decisiones sobre los aspectos públicos.

El voto es un derecho y un deber que implica elegir tanto a nuestros representantes como elegir a nuestras autoridades. Eso, además de la participación en los asuntos públicos (*res publica*) es hacer política. Es muy importante votar de manera responsable, informarse acerca de la trayectoria de los candidatos, conocer las propuestas, decidir por uno mismo, respetar las opciones de los otros, así como respetar los resultados de la votación.

En virtud de lo señalado, se puede sostener que lo idóneo es ejercer el voto de manera consciente. ¿Qué significa ello? Cuando la electora o el elector sufraga considerando los siguientes tres aspectos:

- Sentido de pertenencia
- Conocimiento del proceso o consulta en el cual va a participar
- Información sobre las propuestas que están en competencia.

Sentido de pertenencia. Para ilustrar esto podemos imaginar círculos concéntricos. El núcleo estaría conformado por el elector o electora y su familia, el segundo círculo estaría integrado por el grupo con el cual interactúa de manera cotidiana o regular (profesión, clubes, asociaciones, congregaciones, localidad, etc.), y el tercer círculo—que es el más importante y no podemos dejar de considerarlo—corresponde a la comunidad política, nuestro país. Es decir, cada vez que se va a ejercer el derecho y el deber de sufragar, es necesario tomar en consideración este sentido de pertenencia en estos tres ámbitos.

Conocimiento del proceso o consulta en el cual se va a participar. Es decir saber de qué trata, si es un proceso electoral nacional, supranacional, subnacional, si es una consulta popular o un referéndum. Saber en qué consiste, cuál es su importancia, cuándo es el día del proceso, el horario del sufragio, el lugar donde se va a votar, entre otros aspectos.

Tiene información sobre las propuestas que están en competencia. Para votar o decidir, se debe saber quiénes están compitiendo, qué propone cada uno de ellos, cuál es la experiencia que tienen, quiénes son, entre otra información similar.

El sistema electoral conformado por la ONPE, el JNE y el RENIEC también contribuye a brindar información sobre cada proceso o consulta. En el caso particular de la ONPE se provee información electoral, se capacita a los actores electores (miembros de mesa, personeros, FF.AA; entre otros) para que cumplan sus funciones de manera debida el día de la jornada electoral y se ofrece educación electoral a grupos poblacionales priorizados.

La sociedad civil también participa en la difusión de información electoral para que los ciudadanos y ciudadanas estén informados.

Tanto el Estado como la sociedad civil contribuyen con la promoción de una cultura electoral para que la ciudadanía pueda valorar su voto en el contexto de una sociedad democrática.

En resumen, el voto consciente es un acto racional —en la medida de lo posible—, en el cual el elector o electora toma una decisión sabiendo que ésta va a formar parte de las decisiones de un colectivo mayor, lo que da lugar a la elección de una autoridad, a un lugar en el Parlamento, a una decisión sobre la permanencia o no de una autoridad, o sobre una pregunta en particular. Sabe que su voto va a formar parte de muchos otros y la suma de ellos da un resultado que tiene implicancias para el conjunto de la sociedad. Es decir, se trata del ejercicio de un acto de poder soberano de decidir sobre el futuro colectivo. Asimismo, es el ejercicio de un acto personal, igual, libre y secreto tal como está escrito en nuestra Constitución.

4 La promoción de la cultura electoral en el Perú

De lo visto hasta aquí podemos señalar que los procesos electorales nos permiten articular e interactuar entre el Estado y la sociedad. Así, tanto las instituciones del Estado como las instituciones de la sociedad contribuyen a fortalecer la cultura electoral. Por ejemplo, entre las instituciones del Estado que participan en ello podemos mencionar del Poder Ejecutivo al Ministerio de Educación (MINEDU), al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) y al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), entre otros; y por el lado de las instituciones autónomas a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, la Defensoría del Pueblo, a las universidades públicas, entre otras. En el caso de las instituciones de la sociedad, podemos señalar a los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, universidades privadas, fundaciones, entre otras.

La cultura electoral es un concepto nuevo, pero cuya práctica mostrada en las opiniones, actitudes y valores tiene larga data —desde fines del siglo XVIII—. En nuestros días, surge de la experiencia de la ONPE a partir de las actividades y acciones realizadas para que las personas fortalezcan el interés por el ejercicio consciente y responsable de sus derechos y deberes ciudadanos. Para ello, enfocó el quehacer institucional en cinco áreas: la asistencia a partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, la orientación a futuros ciudadanos a través de los municipios escolares, la promoción de la participación política de la mujer, la información a los ciudadanos sobre temas relacionados con sus derechos y deberes así como a los procesos de elección; y, la producción cultural a través de foros, publicaciones e investigación electoral. (ONPE 2008: 67)

5 Bibliografía

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal y JACOBSEN, Nils (editores).-
Cultura política en los andes (1750-1950). UNMSM-IFEA, Perú, 2007.

ANNINO, Antonio y FRANÇOIS, Xavier Guerra.-
«Inventando la Nación. Iberoamérica siglo XIX» Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

BERG-SCHLOSSER, Dirk.-
«Cultura Política» En: Dieter Nohlen.- Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos. Editorial Porrúa-El Colegio de Veracruz. México, 2006, Tomo I, pp. 317-319.

BURURÚA, Emilio y CAMPAGNE, Fabian.-
«Mitos y simbologias nacionales en los paises del cono sur» En: Annino, Antonio y François Xavier Guerra (coordinadores). Inventando la nación. Iberoamérica siglo XIX. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

COHEN, Jean y ARATO, Andrew.-
Sociedad civil y teoría política. FCE, México, 2001.

COLOMER, Josep.-
Instituciones políticas. Ariel, España, 2007.

CZADA, Roland.-
«Instituciones» En: Dieter Nohlen.- Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos. Editorial Porrúa-El Colegio de Veracruz. México, 2006, Tomo I, pp. 721-728.

ESCALANTE GONZALBO, Fernando.-
Ciudadanos imaginarios. El Colegio de México, México, 1995.

FERNÁNDEZ, Oscar.-
«Cultura Política» en: IIDH/CAPEL.- Diccionario electoral. IIDH/CAPEL, Costa Rica, 2000.

GOODWIN-GILL, Guy.-
Elecciones libres y justas: derecho internacional y práctica. Unión Interparlamentaria, Ginebra, 1994.

HARWICH, Nikita.-
«La historia Patria» En: Annino, Antonio y François Xavier Guerra (coordinadores). Inventando la nación. Iberoamérica siglo XIX. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

KLEINSTEUBER, Hans.-
«Opinión Pública» En: Dieter Nohlen.- Diccionario de Ciencia Política. Editorial Porrúa, México, 2006.

LÓPEZ, Sinesio.-
Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de ciudadanía en el Perú. Instituto Diálogo y Propuestas. Lima, 1997.

MATEOS DÍAS, Araceli.-
«Una aproximación a las actitudes políticas de los españoles mediante una estructura dimensional inductiva». En: Revista de Estudios Socio-jurídicos. Julio-diciembre año/vol. 6, N.° 002, Universidad del Rosario, Bogotá Colombia, 2004, pp. 90-116.

NOHLEN, Dieter.-

Sistemas electorales y partidos políticos. FCE, México, 2004.
«Tendencias internacionales en el desarrollo de los sistemas electorales». En: Elecciones N.° 6, ONPE, Lima, 2006, pp. 15-44.
Diccionario de Ciencia Política. Editorial Porrúa, Mexico, 2006, 2 tomos.
«Instituciones y cultura política». Revista de la Facultad de Derecho de México, N.° 247, UNAM, México, 2007, pp. 267-288.

ONPE.-

Plan Estratégico Multianual 2007 - 2011.
Manual para organizar elecciones internas en los partidos políticos. ONPE, Lima, 2008.

ORTIZ ORTIZ, Richard.-

«Institucionalismo contextualizado» En: Dieter Nohlen.- Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos. Editorial Porrúa-El Colegio de Veracruz. México, 2006, Tomo I, pp. 729-730.

PETERS, Guy.-

El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política. Editorial Gedisa, España, 2003.

PEYREFITTE, Alain.-

La sociedad de la confianza. Editorial Andrés Bello, España, 1996.

RIESCHER, Gisela.-

«Nación» En: Dieter Nohlen.- Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos. Editorial Porrúa-El Colegio de Veracruz. México, 2006, Tomo II, p. 941.

ROSANVALLON, Pierre.-

La democracia y sus condiciones. Cuadernos del CENDES, Vol. 26, Num. 71, mayo-agosto, 2009, pp. 149-160. Universidad Central de Venezuela.

SARTORI, Giovanni.-

Teoría de la democracia. Tomo I. El debate contemporáneo. Alianza Universidad, España, 2000.
¿Qué es la Democracia? Editorial Taurus, México, 2003.
La democracia en 30 lecciones. Editorial Taurus, México, 2009.

SAVATER, Fernando.-

El valor de educar. Editorial Ariel, Barcelona, 2004.

SERRANO GÓMEZ, Enrique.-

«Estado y cultura política en América Latina». En: Ricardo Forte y Natalia Silva Prada Coordinadores).- Cultura política en América, variaciones regionales y temporales. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2006.

SMITH, Adam.-

La teoría de los sentimientos morales. [1790] Alianza Editorial, España, 2004.

STRASSER, Hermann.-

«Sociedad» En: Dieter Nohlen.- Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos. Editorial Porrúa-El Colegio de Veracruz. México, 2006, Tomo II, pp. 1279-1281.

TANAKA, Martín.-

Cultura Política Democrática en el Perú. JNE, Lima, 2007.

TUESTA, Fernando.-

«Opinión pública». En: IIDH/CAPEL.- Diccionario Electoral. Costa Rica, 2000.

URBAN PAPPI, Franz.-

«Valor» en: Dieter Nohlen.- Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos. Editorial Porrúa-El Colegio de Veracruz. México, 2006, Tomo II, p. 1506.

WEBER, Max.-

La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo. [1904 - 1905]. FCE, México, 2003.

6 Lecturas Complementarias

Desafíos de la democracia contemporánea[17]

Dieter Nohlen

Desde los inicios mismos del surgimiento de la democracia representativa ha estado presente el tema de los desafíos que este tipo de régimen político enfrenta. Mirando hacia atrás, y tomando como referencia el primer intento de descripción de la democracia, *La democracia en América* (1835) la gran obra de Alexis de Tocqueville, hablar de problemas estructurales de la democracia pareciera una constante. Estos problemas no han cambiado tanto; lo que ha cambiado, y sigue cambiando, es su importancia, la que depende de la variación de los contextos sociales por los importantes desafíos que plantea. En tiempos difíciles se suele adjudicar mayor importancia a los problemas estructurales; en el lenguaje común, se transforman en faltas, déficit y crisis de la democracia y, debido a esta percepción y como consecuencia de ella, se suelen enfatizar más los propios desafíos.

Sin embargo, esta relación no es unilateral. A menudo los desafíos no resultan del déficit sino de los éxitos de la democracia. Por ejemplo, la victoria de la democracia que hemos celebrado recién hace menos de quince años, al derrumbarse los sistemas comunistas, condujo al debilitamiento de su legitimación como alternativa más atractiva frente a los totalitarismos o autoritarismos. Como consecuencia, la democracia debe ahora legitimarse por sus propios méritos. Se empieza a indagar más en sus problemas e insatisfacciones. Por otra parte, especialmente en la segunda mitad del siglo pasado, la democracia se fortaleció por su simultaneidad y relación con el desarrollo del Estado de bienestar. El Estado desempeñó un papel activo y decisivo en todos los ámbitos del desarrollo económico y social, de modo que se vinculó, efectivamente, con el bien común. Era ésta la identificación que daba fuerza a la democracia, no sólo como idea

17 Tomado de Dieter Nohlen.- «Desafíos de la democracia contemporánea». Elecciones N.º 2, ONPE, Lima, 2003.

sino también como régimen político y forma de vida, en las sociedades occidentales.

Hoy en día, con la crisis del Estado de bienestar, es decir debido a un factor contextual, emerge nuevamente un desafío que hace renacer el discurso sobre problemas estructurales y crisis de la democracia. Las referencias sobre el tema señalan que factores de contexto diametralmente opuestos conducen al mismo efecto: una postura crítica frente a la democracia respecto a su capacidad de responder a los desafíos que surgen del contexto, perdiéndose de vista las virtudes sobre las cuales no sólo se fundamenta la democracia, sino que se fundamentaron sus éxitos: la victoria sobre el régimen de tipo autoritario y el desarrollo del Estado de bienestar.

1. La democracia en Europa

La democracia contemporánea es un fenómeno mundial y estamos en un mundo muy dispar. Debido a la importancia del contexto, el fenómeno, la democracia, no sólo tiene diferentes características según las distintas regiones sino que enfrenta, además, desafíos cambiantes. A continuación voy a referirme a Europa y América Latina, señalando algunos problemas estructurales y los desafíos que ellos involucran.

¿Cuáles son los desafíos de la democracia en Europa?

En los países europeos, y sobre todo en Alemania, el debate sobre los desafíos de la democracia contemporánea se centra en los siguientes problemas estructurales:

a) La pérdida de lo político en términos de disminución de la capacidad del sistema político de tomar decisiones que, en el largo plazo, orienten el desarrollo de un país. El propio desarrollo de la democracia hacia una democracia integral, con representación de los intereses de todos y cada uno de sus grupos y segmentos, hace que la política tenga la semblanza de un gran mercado en el cual cada interés particular trata de aumentar o conservar su proporción en la distribución de los bienes. Se impone el criterio cortoplacista. Cuando se trata de reformas, aunque sean percibidas como absolutamente necesarias, nadie está hoy dispuesto a perder lo más mínimo, aunque a cambio todos pudieran ganar más en el futuro. Se habla del bloqueo de la política y parece que allí donde el sistema político demuestra un alto grado de controles y equilibrios (*checks and balances*), es decir mayor responsabilidad (*accountability*), el problema se presenta de forma más aguda.

b) La informalización de la política. Se percibe como problema la toma de decisiones políticas fuera de las instituciones políticas, en comisiones y convenciones cuya composición no es representativa y cuya responsabilidad es dudosa. En términos generales, la responsabilidad democrática tiende a diluirse.

c) La desnacionalización progresiva de la política —no sólo en términos europeos, especialmente por el proceso de integración— hace que las fronteras del Estado nacional, hasta ahora la única realidad en la que se ha desarrollado la democracia, se hayan perforado. En muchas materias, el elector perdió su capacidad de poder decidir soberanamente dentro del ámbito nacional. El ciudadano está expuesto a decisiones que se toman a nivel inter y supranacional, sin que exista una relación de responsabilidad.

d) La pérdida de rendimiento de la política. Lo que se observa, por ejemplo, en el reducido crecimiento económico, en los problemas fiscales y en el escaso margen de fondos presupuestales disponibles para contrarrestar los desafíos económicos y sociales.

e) La pérdida de confianza en la política, en gran parte producto de la menor capacidad de rendimiento de la democracia, o de la clase política, al no poder resolver las dificultades. Es importante considerar que los problemas señalados tienen el desagradable efecto de reforzarse mutuamente.

f) La incertidumbre acerca de las recetas adecuadas. Es aquí donde reside quizá, el mayor desafío. ¿Cuáles podrían ser las reformas institucionales pertinentes para superar esta falta de eficiencia en cuanto a reformas y desempeño gubernamental? El dilema existente se observa, por ejemplo, cuando se proponen reformas institucionales sin experiencia comparativa. El especialista en sistemas electorales simplemente se asombra cuando se propone sustituir el tipo de representación proporcional vigente por un sistema mayoritario. La ingenuidad de las propuestas de reforma se nota, sobre todo, en el debate acerca del déficit democrático de la Unión Europea. Así, por un lado se sostiene que su incipiente sistema político es sui géneris y que los criterios de la democracia tipo Estado nacional no son transferibles, sin más, al ámbito supranacional; y, por otro lado, en cuanto a reformas institucionales concretas, se sugiere la introducción de elementos institucionales que provienen, justamente, del ámbito nacional.

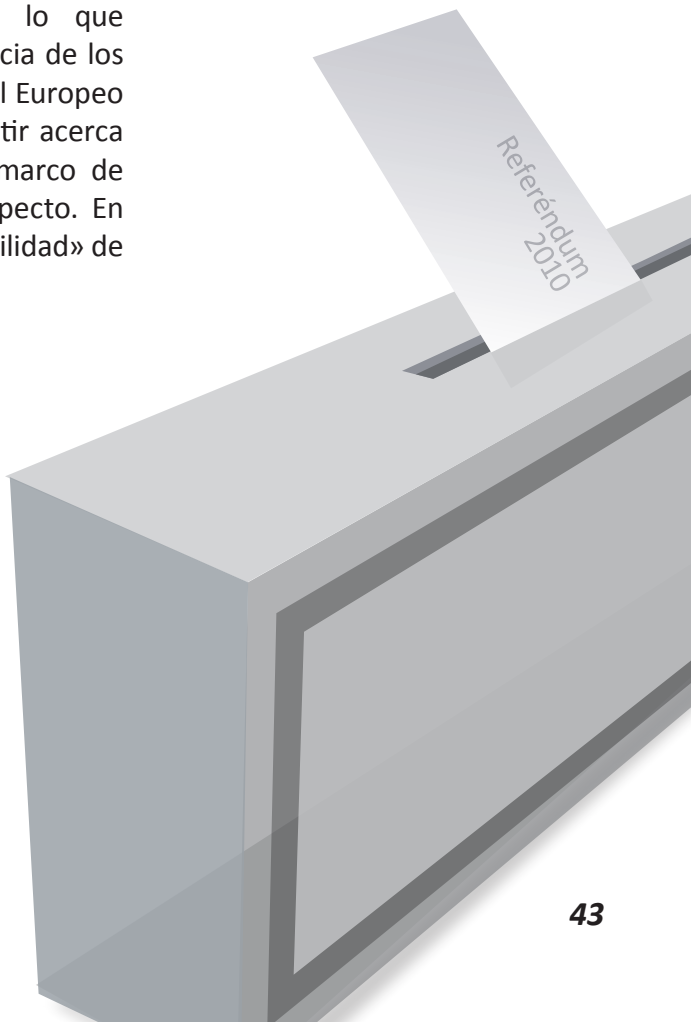
Propuestas de reforma

El problema, en términos generales, es que no existen respuestas para los desafíos que enfrenta la democracia en los países industrializados que hayan sido sometidas a prueba, sea en el ámbito nacional o supranacional. Para el caso, alemán quisiera mencionar las propuestas de reforma que emanaron de un seminario de especialistas hace año y medio. (Offe 2002)

a) Fortalecimiento del compromiso ciudadano con la democracia a través de los mecanismos de la democracia directa o plebiscitaria. Esta reforma conllevaría una mayor participación de las asociaciones civiles en la toma de decisiones, cuyo campo en cuanto a materias expuestas a decisiones directas tendría que ser ampliado. En síntesis: una reforma que aumente la participación en la democracia.

b) Reformas institucionales, por ejemplo del federalismo o del sistema de partidos políticos, para revertir la tendencia hacia la informalización de la política y llevarla a procesos de toma de decisiones más transparentes y más responsables. En síntesis: una reforma que aumente el rendimiento de la democracia.

c) Creación de nuevas instituciones con el propósito de una mayor racionalización de la política. Estas instituciones tendrían que ser autónomas, lo que implicaría estar ubicadas fuera de la competencia de los partidos políticos (por ejemplo, el Banco Central Europeo o las Cortes Constitucionales) para poder debatir acerca de las grandes orientaciones políticas en el marco de horizontes más lejanos y tomar decisiones al respecto. En síntesis: una reforma que aumente la «reformabilidad» de la democracia.



2. La democracia en América Latina

El panorama de la democracia contemporánea incluye hoy en día países más allá del ámbito tradicional —el mundo anglosajón y europeo. Retomando nuestra perspectiva anterior, con su expansión hacia América Latina y, en menor medida, hacia África y Asia con el correr de la Tercera Ola de democratización, la democracia parece muy exitosa; sin embargo, al mismo tiempo han aumentado, de manera considerable, sus desafíos. Los problemas estructurales y de contexto, que podían desatenderse durante el proceso de transición a la democracia en la primera fase de democratización, ahora cobran gran importancia pues se imponen en la segunda fase, aquella de consolidación de la democracia, como grandes desafíos.

Para aproximarnos al estado de la democracia en América Latina aplicaremos dos enfoques: subjetivo (percepción por parte de la gente) y objetivo (datos históricos empíricos).

El reciente desarrollo de la democracia en América Latina ha estado marcado por una creciente brecha respecto a la preferencia que este sistema político alcanza entre la opinión pública y la confianza que los ciudadanos confiesan tener en las instituciones políticas. Mientras que el apoyo al ideario democrático sigue alto, la satisfacción de la gente con el funcionamiento de la democracia está en su punto más bajo desde la democratización. Así lo señalan los datos de Latinobarómetro (2002).

Por otra parte, se observan fenómenos que dan cuenta de las enormes dificultades de las sociedades latinoamericanas para seguir siendo gobernadas dentro del molde de una democracia representativa. No es que exista el peligro inminente de una involución, es decir, una sustitución de la democracia por un régimen autoritario como en tiempos anteriores: lo que sí se observa son fenómenos tendentes a desviar el ejercicio del poder de los patrones de la democracia representativa, tendencia incluso apoyada por el voto de los ciudadanos. Vale destacar que el ciudadano puede votar en contra de la democracia representativa. Aquí no conviene citar casos: si bien las causas son múltiples, sobran los ejemplos a la hora de comprobar la tendencia negativa señalada.

¿Cuáles son los desafíos de la democracia en América Latina?

Me voy a limitar sólo a fenómenos del ámbito político, político-institucional y político-cultural. Claro está que existen otros desafíos, sea externos, como la globalización y la presión cada vez más intensa que ejerce la internacionalización de los mercados y de la comunicación sobre los sistemas políticos; o internos, como el lento desarrollo económico y la creciente brecha en la distribución del ingreso en América Latina, cada día más considerados como responsabilidad de la propia democracia. Uno de los mayores desafíos consiste en combatir con éxito la pobreza y promover, ahora ya, la justicia social. Este desafío no sólo es un objetivo en sí mismo sino también una condición necesaria para que la propia democracia tenga futuro en la región. Esta tesis es una convicción ampliamente compartida en América Latina, incluso por los gobiernos en ejercicio.

El **primer desafío** *consiste en promover o mantener la* **centralidad** *del sistema representativo.*

Iniciaremos el análisis de los desafíos institucionales y culturales con una observación y apreciación general: después de la transición se ha hablado mucho de la profundización de la democracia en camino hacia su consolidación; se ha enfatizado su reforma, la reforma institucional. Hoy en día aparece como desafío prioritario saber mantener lo alcanzado; más aún, no olvidar el aprendizaje histórico que condujo a la transición y que hizo que las instituciones democráticas alcanzaran en ese momento un alto respaldo ciudadano y una respetable legitimidad.

¿Cuáles son los desafíos referidos a las instituciones políticas?

El primer desafío consiste en promover o mantener la centralidad del sistema representativo. Aunque puede ser cierto que la representación de intereses por parte de los partidos políticos esté distorsionada, no hay duda que sin centralidad del sistema representativo se quiebra la gobernabilidad.

El segundo desafío reside en la reforma de las instituciones políticas para generar más transparencia y más responsabilidad, en términos tanto verticales como horizontales. Se observa que, en el discurso político en América Latina, se atiende más a la participación. Sin embargo, para su encauzamiento (estructuración y canalización), las instituciones son tan indispensables como lo es su reforma para aumentar la gobernabilidad.

El tercer desafío es de índole general, íntimamente vinculado con los anteriores. Se refiere a dos observaciones: por un

lado, la falta de fe en las instituciones y, por el otro, el menosprecio de la importancia de las instituciones. La primera observación se confirma a través de los datos de Latinobarómetro que nos informa continuamente sobre la progresiva desconfianza ante las instituciones en la región. La segunda observación quisiera fundamentarla con una anécdota. Hace poco, en la presentación de un excelente estudio sobre las instituciones democráticas y alternativas de reforma en América Latina que se celebró en Lima, pude observar el casi absoluto desdén para con las instituciones por parte del público allí presente, en su mayoría científicos sociales. A los investigadores del estudio se les reprochaba no haber escogido otro tema como la deuda externa, el problema ecológico o la política social. ¡Qué falta de respeto a la importancia de las instituciones! Nada más indicativo para medir el olvido de las mismas en América Latina. […] el desafío más general respecto a las instituciones parece consistir en crear y promover una cultura institucional en América Latina.

Quisiera pasar ahora al campo de la cultura política que, como desafío está recobrando importancia. El debate se daba en el concepto de capital social que está muy de moda en las ciencias sociales y, cada vez más, también en el discurso político. Se observa una falta de capital social en América Latina. ¿Es cierto este desafío? Si me permiten, voy a detenerme en el análisis para reflexionar sobre esta pregunta.

El desafío de la reorientación del capital social

Por capital social se entiende, según el politólogo norteamericano Robert D. Putnam (1993), un bien común que consiste en: a) la confianza en el otro por encima de todas las escisiones de la sociedad, acompañada de b) capacidades de comunicación; y c) cooperación entre los individuos. Estas son las tres disposiciones que fomentan las asociaciones civiles que se consideran pilares y escuelas de la democracia. Sin embargo, los datos de Latinobarómetro señalan que en América Latina estaría faltando este tipo de capital social.

Más, a mi modo de ver, esta observación resume sólo una parte de la realidad latinoamericana. A la otra llegamos al sustituir el concepto de capital social que lo iguala al bien común por aquel de Pierre Bourdieu (1984), el sociólogo francés, quien lo define como un recurso individual. Como tal indica la red de relaciones que un individuo tiene para apoyarse en función de su carrera, su bienestar y su poder. Este capital no es tanto el resultado de un esfuerzo individual sino de la pertenencia del individuo a un grupo y otras relaciones ventajosas. Con este concepto de capital social podemos acercarnos a esta otra realidad latinoamericana. En esta región, conseguir que uno sea atendido con rapidez y eficacia por la administración presupone, muy a menudo, contar con algún contacto o amigo, una persona de confianza en la institución.

En América Latina, sobre todo en los estratos medios y medio-altos, persiste la conciencia de que buena parte del funcionamiento real de la sociedad se basa en esas redes de relaciones. Este concepto de capital social alude a las desigualdades sociales existentes, dentro de las cuales estaría incluida la distribución desigual del capital social. En el nivel político, este capital se manifiesta en el clientelismo, las prebendas, el favoritismo y, por ende, la corrupción —fenómenos todos que muestran la cara problemática de la cultura política en América Latina. Son fenómenos que mantienen el inmenso problema de la deficiente integración social y que están entre los factores causales clave de la creciente crisis de representación política.

La falta de capital social, en el sentido del concepto de Putnam, está estructuralmente vinculada con la abundancia de capital social en el sentido del concepto de Bourdieu. Latinobarómetro ha encontrado que la actitud hacia la corrupción ha experimentado pocos cambios. Se sigue pensando, año a año, que la corrupción ha aumentado. En 2002, la respuesta era afirmativa con el 86% (en los años anteriores los valores oscilaban entre 80 y 90%). Respecto a ninguna otra pregunta hay mayor consenso en América Latina. Es una sensación generalizada, aunque no se confirme por un conocimiento concreto de actos de corrupción. Sólo menos de un tercio de los entrevistados dice que ha sabido personalmente de un acto de corrupción. La gente cree que más de un tercio de los funcionarios son corruptos. Entonces, no es que falte capital social, en términos generales, en América Latina: sino que el desafío radica en reorientar el capital social hacia relaciones compatibles con el bien común.

En América Latina: ...el desafío radica en ***reorientar*** *el capital social hacia relaciones compatibles con el* ***bien común****.*

Para Europa hemos establecido la ausencia de recetas que permitan enfrentar los desafíos de la democracia. Para América Latina la situación es, sin embargo, diferente. Como ejemplo quisiera citar la reforma del Estado que, para mí es una transición pendiente después de haberse logrado la transición política hacia otro modelo de sistema político y la transición económica hacia otro modelo de economía. En la mayoría de los casos, esta tercera transición no sólo no resultó sino que no fue realmente iniciada. Me refiero, en primer lugar, a la reforma del Estado en el nivel de las diferentes instituciones que lo constituyen y su interrelación, basada en la autonomía de cada una de ellas (sobre todo la justicia y el pleno desarrollo del Estado de Derecho); y, en segundo lugar, a su relación con la sociedad. Respecto a esta última ha habido una modernización a medias como efecto colateral del empequeñecimiento del Estado, pero se evadió una reforma integral.

Los efectos del descuido o de la omisión de una política de primera necesidad como es la correspondencia temporal o de secuencia entre las tres transiciones mencionadas —o sea, esta simultaneidad de lo no-simultáneo (Bloch)— ha generado varias paradojas en el desarrollo político de América Latina, creando enormes desafíos.

El primer desafío reside en la ambivalencia de las funciones de los partidos políticos, los que son demandados desde dos extremos. Por un lado, como efecto de un cierto grado de modernización, se les critica la aplicación de estrategias clientelistas que —frente a la agudización de los criterios éticos, válidos siempre para los demás— se identifican ya con la corrupción. Los medios de comunicación son los que más promueven y aprovechan este cambio en la mentalidad pública. Por otro lado, buena parte de la gente, cuando se trata del individuo mismo, sigue interesada en un tipo de relación clientelista con la política debido a la miseria en la que vive. Evaluados, según el caso, siguiendo criterios opuestos, los partidos políticos son hoy en día el blanco de la crítica a la democracia.

El segundo desafío reside en cambiar la percepción de la gente acerca de las instituciones. Las instituciones siguen siendo evaluadas de acuerdo a criterios que corresponden al viejo patrón de relación entre Estado y sociedad. Por ejemplo, en América Latina sigue siendo alta la proporción de quienes piensan que las elecciones son fraudulentas. Sin embargo, dado que esto no es cierto y que está al alcance de todos comprobar que los organismos electorales funcionan bien y que las elecciones se celebran de forma correcta y limpia, la evaluación negativa se refiere, por sobre todo, al no cumplimiento de las promesas electorales, o sea al menor efecto económico distributivo de las elecciones en forma de dádivas, privilegios y puestos de trabajo en comparación con las elecciones anteriores.

Lo importante es comprender la red de causas y consecuencias interrelacionadas generadas por esta simultaneidad de lo no simultáneo.

El desafío de la ética política

Mi última referencia respecto a los desafíos que enfrenta la democracia en América Latina se refiere al desafío de la ética política; aquella parte axiológica del concepto de cultura política que estamos acostumbrados a medir meramente como valores y opiniones que se expresan respecto a instituciones. Quisiera referirme a los valores que guían el pensamiento y las actitudes de los ciudadanos, incluyendo a los políticos. En mis reflexiones quisiera recurrir a mi maestro, Dolf Sternberger, uno de los grandes educadores de la joven democracia alemana de posguerra.

En contraste con la tríada entre la política —forma de gobierno—, los políticos y las políticas (*polity, politics y policies*), Sternberger diferenciaba tres dimensiones de la Ciencia Política: a) la doctrina de las instituciones políticas, b) la doctrina de las decisiones y acciones políticas, y c) la doctrina de la ética política. Con esta inclusión de la ética política en ese nivel ya subrayaba su importancia. Esta ética la definió, sobre la base del *civis* aristotélico, como una disposición del ciudadano a tener en cuenta las instituciones, buscar el consenso, ser leal y respetar las reglas, así como orientarse en sus ideas y actitudes al bien común. Según él, todo progreso social dependía de la constitución política y la constitución política, por su parte, enraizaba, en último término, en las buenas costumbres.

Al respecto, el maestro Sternberger (1956) hacía la distinción entre la constitución como mera letra impresa y la constitución viva entendiéndola como un fenómeno dinámico que sólo funciona con el impulso de la utilización que de ella hacen los ciudadanos. Asimismo, Sternberger enfatizaba que la constitución política sólo tiene valor en el sentido de la ética que le puede ser transferida, o como ética que gobierna nuestras acciones dentro de ella. Así, consideraba la cultura política como parte insustituible de la constitución política viva, de la cual hizo depender la capacidad de la democracia de resolver los problemas sociales.

Según mi modo de ver, muchos de los desafíos que enfrenta la democracia en América Latina tendrían una solución con el progreso de la ética política. Sin este desarrollo, es difícil pensar que las reformas institucionales que se acuerdan tengan pleno éxito y puedan mantener su desempeño positivo en el largo plazo. Tomemos el ejemplo de la descentralización. Parece un instrumento de profundización de la democracia, pero sólo en condiciones de una actitud ética de los que lo manejan. Si los políticos que actúan en el nivel regional no saben asumir una actitud de responsabilidad, la reforma puede terminar

Muchos de los **desafíos** *que enfrenta la democracia en América Latina tendrían una solución con el* ***progreso de la ética política.***

empeorando la situación. Lo mismo pasa con la alternancia en el gobierno, criterio de definición de la democracia y de su legitimidad en América Latina. Si la falta de ética política lleva a que la gente opine respecto a los políticos que «todos son iguales», ya que las diferencias programáticas no producen ningún cambio sustancial en el manejo del poder (es decir que «todos son corruptos»), la alternancia pierde valor como elemento legitimador de la democracia (y lleva a exclamar: «¡Qué se vayan todos!»).

Conclusión

Hasta aquí hemos mencionado varios desafíos a la democracia representativa contemporánea. Dependientes del contexto, los del ámbito anglosajón europeo son diferentes a los del ámbito latinoamericano. Respecto a esta región, deseo concluir con una jerarquización de los desafíos enumerados. A mi modo de ver, entre los desafíos que enfrenta la democracia en América Latina hoy por hoy, el de la cultura política y su desarrollo y adecuación a la esencia de la democracia representativa me parece el mayor de todos. Del progreso en ese campo depende el desempeño de los gobiernos en función del progreso y de la justicia, depende la confianza en la política y sus actores por parte de los ciudadanos, depende de la legitimidad y, por ende, el futuro de la democracia.

Referencias bibliográficas

BOURDIEU, Pierre.-
Questions de Sociologie. Les Éditions de Minuit, París, 1984.

LATINOBARÓMETRO.-
Latinobarómetro. Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2002.

OFFE, Claus.-
Repräsentative Demokratie. Reformbedarf und Reformoptionen (Democracia representativa. Necesidad y opciones de reforma). WZB Mitteilungen 98, 2002.

PUTNAM, Robert.-
Making Democracy Work: Civic traditions in Modern Italy. Princeton University Press, Nueva Jersey, 1993.

STERNBERGER, Dolf.-
Lebende Verfassun (Constitución viva). Meisenheim: 1956.

TOCQUEVILLE, Alexis.-
La democracia en América (1835). Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

La participación electoral como objeto de estudio[18]

Dieter Nohlen

Introducción

En el discurso político, especialmente en el politológico, uno de los desafíos de la democracia que llama mucho la atención es el abstencionismo. El supuesto que subyace es que la democracia se legitima y, al mismo tiempo, se consolida por medio de la participación masiva en los actos electorales, es decir por medio de una alta participación electoral. En este sentido la sola celebración de elecciones no basta, tampoco la garantía del pluralismo político y de la libertad del elector de escoger libremente entre las ofertas electorales; para cumplir con las expectativas que se han generado en torno a la democracia se requiere, además, una alta concurrencia del soberano, el pueblo, al acto electoral. Este exigente criterio lleva, primero, a destacar el abstencionismo y, segundo, a interpretaciones del fenómeno tendentes a cuestionar la calidad de la democracia y a poner el acento en la desafección de la gente frente a ella.

Como indica el título, en este artículo trataré acerca del abstencionismo como objeto de análisis y como objeto de evaluación. Por un lado, interesan el tamaño y las razones del abstencionismo; por el otro, los criterios para enjuiciarlo. Medir el abstencionismo es fácil pues la estadística electoral nos ofrece una completa información sobre el fenómeno. Disponemos, incluso, de un libro que contiene los datos de participación electoral desde 1945, país por país, de todos los países, publicado por el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA) en 1997, y con una reedición actualizada en 2002.

Totalmente diferente es la situación de los factores que motivan el abstencionismo así como su evaluación en términos de valor, o sea en términos de sus efectos reales o posibles. Finalmente, dado que la participación electoral, más allá de su magnitud y medición, está vinculada, debido a la creciente extensión de las elecciones en el espacio y en el tiempo, a contextos muy diferentes, se requiere un mayor esfuerzo para entender el abstencionismo.

18 Tomado de Dieter Nohlen.- La participación electoral como objeto de estudio. En: Elecciones N.º 3, ONPE, Lima, 2004.

De acuerdo con estas consideraciones, voy a discutir las siguientes tesis:

a) Es necesario distinguir, en primer lugar, entre participación política y participación electoral, siendo la segunda sólo una forma de expresión de la primera, aunque por varias razones la más importante.

b) Es necesario distinguir, en segundo lugar, entre distintas concepciones de la participación electoral: sea como un valor en sí mismo o un instrumento, o sea como un derecho o una función. Estas dicotomías básicas fundamentan posturas muy diferentes respecto al alcance de la participación electoral.

c) En América Latina, el abstencionismo varía bastante por país y por época. Aunque se observa una ligera tendencia a la baja, las diferencias en el espacio y el tiempo son grandes de modo que la heterogeneidad del fenómeno observado en importancia analítica supera de lejos la supuesta homogeneidad de su desarrollo.

d) Las razones del abstencionismo son múltiples, de modo que cualquier análisis que haga hincapié en una sola causa será indudablemente miope y/o equivocado.

e) Respecto al combate del abstencionismo, si bien los organismos electorales pueden tomar medidas que tienden a aumentar la participación electoral, debido a la multitud de factores causantes involucrados que, por lo demás, pueden fortalecerse o atenuarse mutuamente, estos instrumentos de ninguna manera son suficientes para determinar la magnitud y la evolución de la participación electoral.

f) Para la evaluación del abstencionismo es imperioso distinguir entre dos escuelas: la teoría liberal y la teoría radical o republicana de la participación electoral. La posición liberal es más abierta y no impone mayores requisitos a los ciudadanos; la republicana, en cambio, ve en la ciudadanía el eje de una sociedad políticamente activa y se fundamenta en su mayor participación política. La primera es más realista, más acorde con la condición humana; la segunda, más utópica, más exigente. La diferencia entre ambas escuelas está, sobre todo, en adjudicarle al abstencionismo un significado diametralmente distinto.

g) En América Latina, región que tiende a profesar teorías más exigentes, en el discurso político y politológico se ha establecido el concepto de la participación republicana. Sin embargo, la región carece de las necesarias condiciones para poder realizar una democracia que encarne este alto estándar de participación.

h) Las condiciones sociales existentes en América Latina y, generalmente los contextos en los cuales se manifiesta la participación electoral llaman a desarrollar una mejor comprensión de ésta, para lo que se indican cuatro criterios:

- Grado de desigualdad social
- Orientación de la cultura participativa en la disyuntiva Estado-sociedad
- Centralidad del sistema representativo
- Grado de confianza en las instituciones

Estas son las ocho consideraciones básicas que serán estudiadas y fundamentadas a continuación.

1. Participación política y participación electoral

Como decíamos, debe distinguirse entre participación electoral y participación política; sin embargo, cabe recordar que la participación electoral constituye un aspecto parcial, una de las muchas dimensiones de la participación política, fenómeno mucho más abarcativo y complejo. A menudo se utiliza el concepto más estrecho para designar un fenómeno más amplio.

Si bien no hay que subestimar el papel clave de la participación en las elecciones dentro del sistema democrático, la participación política incluso se ha extendido a nuevas formas, por ejemplo a acciones ciudadanas cuya valoración democrática por parte de los que las practican van en aumento. El concepto incluye no solamente la participación convencional, o sea la correspondiente a la arquitectura institucional, sino también la no convencional que se ejerce fuera de las instituciones políticas establecidas. Y estas nuevas formas de participación están en la mira de aquellos que preconizan aumentar la participación política.

Sin embargo, la participación electoral sigue siendo, por varias razones, la más importante:

a) La primera razón es de tipo sociológico: la participación electoral es la más democrática e igualitaria. Incluye la mayor cantidad de ciudadanos y, al mismo tiempo, garantiza la participación más igualitaria de los miembros de la sociedad.

b) La segunda razón es de índole política: la participación electoral es el más central de los canales de vinculación del electorado y de sus preferencias políticas con el poder que se manifiesta en su elección de los representantes y mandatarios ejecutivos.

c) La tercera razón es que a través de esta vinculación tipo entrada (*input*), toda la sociedad se vincula, o está afectada de forma vinculante, por el resultado (*output*); es decir la legislación, por un lado, y el desarrollo económico y social, por el otro, como producto en parte de las políticas llevadas a cabo por los gobernantes.

Por eso en el conjunto de consideraciones sobre la ampliación de la participación política no se debe olvidar ni menospreciar la participación electoral pues, debido a las características señaladas, es muy importante pensar a la hora de meditar sobre el aumento de la participación política en la ampliación de la participación electoral, sea cuantitativa o cualitativa.

2. Distinciones dicotómicas sobre la participación electoral

En el enfoque de la participación electoral se observan dos distinciones dicotómicas. En primer lugar, el fenómeno de la participación puede ser considerado desde dos perspectivas: intrínseca y extrínseca. Ambas dimensiones encuentran a su vez correspondencia en el nivel teórico-conceptual.

Desde una perspectiva intrínseca, la participación es por sí misma un valor. La palabra «valor» explicita la normatividad de este concepto, mientras el carácter autorreferencial del «por sí misma» indica que no se trata de un «medio para» sino de un fin. Este fin consiste en la autorrealización en el proceso de la acción democrática conjunta y en ese «formar parte» de la mayor cantidad posible de esferas políticas y sociales. Desde este ángulo se prioriza la acción (participativa) sobre sus motivaciones y metas, la expresión sobre lo expresado, el movimiento sobre el canal en el que se desarrolla y el fin en que desembocará.

Tomando como ejemplo las elecciones para ilustrar esta dimensión de la participación, podría decirse que más allá del resultado electoral, más allá de la calidad moral, intelectual y política de los candidatos, más allá de la capacidad existente o no por parte del electorado de influir en el desarrollo político de su país mediante el ejercicio del voto (aspectos de por sí muy cuestionados por la ciudadanía), la participación electoral es un hecho positivo en sí mismo, cuyo efecto inmediato (mucho antes que sus implicaciones instrumentales mediatas) beneficia al sistema político).

A través de su dimensión intrínseca, la participación entra en el campo simbólico de lo político, en el cual determinados fenómenos se encuentran cargados de normatividad y emotividad contribuyendo así a la cohesión de la sociedad (política). Como es sabido, toda simbología pierde su sentido cuando atraviesa las fronteras culturales, toda simbología es contextual. Por eso es importante tomar clara conciencia de la topología de este símbolo positivo que es para nosotros la participación que parece ser un valor dentro de la cultura occidental.

Además, cabría preguntarse por la bidireccionalidad de la participación en su carácter integrativo, la que, como acción expresiva, proporciona un aporte a la integración del sistema político pero, a su vez, es expresión del grado de integración existente en el sistema. Este aspecto no es de menor importancia para el caso latinoamericano dada la heterogeneidad étnica que caracteriza a muchos de estos países.

Desde una perspectiva, extrínseca, la participación adquiere un sentido instrumental, convirtiéndose en medio para un fin. Cumple con objetivos fundamentales dentro de la democracia representativa, en palabras de Mariano Fiallos: «por una parte, la determinación cualitativa y la medición cuantitativa de la voluntad del pueblo en cuanto a la selección de funcionarios y programas y, por otra, la de conferir legitimidad a los gobernantes y a sus programas y así facilitar la gobernabilidad y la paz social sostenible» (p. 25). El régimen democrático, como red compleja de estructuras y procesos, está construido sobre la premisa de una participación existente, independientemente de su grado o intensidad. Se prevé la existencia de intereses variados y la voluntad de articularlos, tratando de influir en su dirección dentro del sistema político.

En este sentido se subraya la diversidad de los intereses que fundamentan la participación tanto genética como teleológicamente. Los intereses (en conflicto) y su realización fundamentan como motivación y como fin la acción participativa libre y voluntaria, individual o colectiva. Aquí se trata de un concepto liberal de participación más orientado al modelo de mercado.

Una segunda distinción dicotómica implica el entendimiento de la participación como derecho y como función. La participación como derecho se abre como «posibilidad» ante los ciudadanos. La libertad de ejercicio inherente a todo derecho incluye, automáticamente, la posibilidad de su «no ejercicio». La participación como derecho, en sus dos variantes de realización y no realización, se diferencia de la participación como uno de los requisitos funcionales de la democracia. A través del ejercicio del voto, la ciudadana y el ciudadano cumplen con una función constitutiva del sistema democrático. En su sentido funcional, el carácter voluntario del voto como derecho pasa a un segundo plano para imponerse su carácter de compromiso, de deber ciudadano.

Respecto a los dos puntos hasta ahora discutidos, y concentrándonos en las implicaciones de las distinciones conceptuales para el análisis del fenómeno de la participación, se podría afirmar lo siguiente: mediante la utilización de un concepto de participación como valor en sí, como requisito funcional, y tomando la participación en elecciones como indicador para la participación política general, se llega a un diagnóstico mucho más crítico de la situación en Latinoamérica. Menos grave y problemática será considerada la misma situación si se trabaja con un concepto liberal de participación, vista, además, más como un derecho del que el abstencionismo es sólo un aspecto parcial.

3. El abstencionismo en América Latina

Antes de seguir reflexionando sobre el abstencionismo y su alcance, vale la pena echar una mirada sobre el fenómeno empírico en los decenios a partir de la democratización. Existe un solo país en América Latina en el que la participación electoral es tradicionalmente baja: Colombia. Allí la participación oscila entre 55 y 32%, y alcanzó su máximo, por encima del 50%, a inicios de los noventa cuando, con la nueva Constitución de 1991, fue posible integrar a un sector de la guerrilla.

En el transcurso de los últimos años la participación electoral ha estado bajando continuamente en Ecuador, El Salvador, Guatemala y República Dominicana, tocando el 50% o manteniéndose por debajo. Venezuela perdió vertiginosamente participación electoral durante los años noventa, pero se recuperó un poco al alcanzar el 56.5% en las elecciones del año 2000.

La participación sigue siendo alta, por encima del 70%, aunque con ligera tendencia a la baja, en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua y Panamá. Es tradicionalmente alta también en Uruguay, donde incluso subió en cuatro puntos por encima del 90% desde la redemocratización. Subió también durante los años noventa en Perú, Paraguay (del 54% en 1989 al 80% en 1998) y en México, donde llegó al 63%.

De estos datos se desprende que sólo en términos generales existe la tendencia hacia un aumento del abstencionismo. Dentro de esta tendencia, algunos países siguen con una participación electoral alta. Otros países se escapan de la tendencia o han sido capaces de revertirla, aunque no para alcanzar altos grados de participación electoral: «En suma, la tendencia regional no apunta a una crisis clara en la participación (electoral)» (Zovatto 2003: 46). Esta situación empírica algo distinta del discurso sobre el abstencionismo no debe llevar sólo a tranquilizar los ánimos (conclusión que no sería la adecuada) sino impulsar al estudio de los casos individuales.

4. Razones del abstencionismo

Manteniendo la precisión de los términos, abstencionismo no significa abstenerse de la participación política sino de votar. La participación política puede bien concretarse por otros medios.

En lo que a su motivación concierne, el abstencionismo puede expresar una voluntad de disidencia, o de protesta, con el sistema político o con algún aspecto del mismo. También puede ser síntoma de apatía, ocasionada por un desinterés «desesperanzado» o (alternativamente) «satisfecho». El abstencionismo puede también ser el resultado de un cálculo racional, o sea resultado de una participación concebida por el enfoque neoliberal de una estimación egoísta de costos y beneficios que realiza cada ciudadano.

La mayoría de las veces el abstencionismo es interpretado como una forma de expresar malestar con la política en general, ganando así significado político en sentido estricto. El análisis que permanece en esta exégesis del «reproche» peca, sin embargo, de unidimensional. Tal automatismo interpretativo se hace ostensible, sobre todo, en los medios de comunicación masiva donde suele utilizarse el abstencionismo como indicador de la insatisfacción con y de la deslegitimación del sistema político. Mientras en las ciencias sociales se pone mucho cuidado a la hora de deducir motivaciones (ocultas) de comportamiento (visibles), el periodismo muestra en este punto —no pocas veces— el coraje político de los ingenuos.

Teniendo en cuenta la complejidad característica de todo fenómeno social, resulta más plausible —y a mi parecer más razonable— partir de una multiplicidad de factores de los que depende el abstencionismo, entre los cuales pueden distinguirse los siguientes tipos y ejemplos:

a) Factores estructurales, por ejemplo

- Composición del electorado teniendo en cuenta la existencia de culturas étnicas;
- Nivel de educación del electorado;
- Características de la cultura política en general;
- Concepción del voto por parte del electorado, por ejemplo como un derecho o como un deber (como ya hemos explicado).

b) Factores contingentes, por ejemplo

- Imposibilidad del elector / electora de asistir al lugar de votación (por ejemplo, por enfermedad o por cuestiones de distancia).

- Criterios de elección racional (*rational choice*), como ya indicábamos;
- Tipo de elección: presidencial, parlamentaria, municipal; así, la elección presidencial, al ser la más importante en un régimen presidencialista, y tratarse de una decisión entre personas alcanza, en términos comparativos, la cuota más alta de participación electoral.
- Fecha de la elección, o sea la simultaneidad o no de los diferentes tipos de elecciones; si se celebran elecciones presidenciales y parlamentarias, el mayor interés por la elección presidencial aumenta la participación en la elección parlamentaria.

c) Factores intrínsecos al derecho electoral, por ejemplo

- Modo de registro de los electores (por ejemplo, inscripción individual, libre u obligatoria, versus automática);
- Características del sistema electoral (por ejemplo, magnitud de las barreras naturales y artificiales que contiene, sencillez de la boleta electoral).

d) Factores relativos al sistema político, por ejemplo

- Tipo de competencia entre los partidos;
- Grado de movilización del electorado a través de los programas (de mayor o menor polarización entre ellos);
- Desempeño del gobierno saliente;
- Expectativas vinculadas a los candidatos que se presentan.

Esta lista de factores, que no pretende ser completa, deja en claro que es riesgoso aventurarse en la determinación de las causas de la conducta abstencionista. Ésta, reducida a una expresión numérica al final de la jornada electoral y puesta en perspectiva temporal o geográfica, es decir comparada histórica o internacionalmente, corre el riesgo de quedar analíticamente desconectada de su verdadera génesis.

En la literatura científica que trata el comportamiento electoral, el abstencionismo no ha sido tomado con seriedad como objeto de estudio, pues ésta se centra en la participación electoral y en los factores que pueden explicar las preferencias políticas expresadas en forma de votos. Es muy llamativo que en el magnífico estudio *International Encyclopedia of Elections*, editado por Richard Rose (2000), no exista ninguna entrada sobre abstencionismo o *non-participation*. Sin embargo, disponemos de algunas generalizaciones de carácter explicativo y de sentido común, por ejemplo: a) cuanto más estrecha sea la competencia entre los postulantes, más alta será la participación

electoral; b) a mayor grado de identificación de los electores con los partidos o candidatos postulantes, igualmente más alta será la participación electoral; c) cuanto menor sea el interés por la política, mayor será el abstencionismo; d) mientras más intensa y extendida esté la presión de vinculaciones o intereses conflictivos (*cross pressure*) de los electores, mayor resultará el abstencionismo; f) a menor grado de satisfacción con la política, mayor abstencionismo. Estos supuestos tratan de explicar variaciones en el monto del abstencionismo, no su composición. En general, tienen un valor heurístico, son útiles para orientar la investigación, pero no sustituyen a su estudio en forma integral.

En función de un análisis más global, un punto de partida sin duda útil lo constituye la premisa de que el grupo de gente que se abstiene de votar no es, de ninguna manera, ni homogéneo ni constante. Para indagar en el mundo del abstencionismo parece conveniente aplicar nuestro conocimiento sobre posibles razones de la no participación en una elección y diferencias entre tres distintos tipos de abstencionistas y algunos subtipos.

Primero, el tipo técnico, donde el individuo no participa por razones que tienen que ver con la administración electoral (el fenómeno de no participación se llama ausentismo, ver Tuesta Soldevilla, 2003).

Segundo, el tipo coyuntural, en el cual el individuo no participa por alguna razón eventual, pudiendo en el futuro cambiar este comportamiento o actitud. Indagando en esta categoría y en las razones del abstencionismo de tipo coyuntural, se podría diferenciar entre dos subtipos. El primer subtipo sería el de la elección racional que, con base en un cálculo costo-beneficio, no ve sentido en participar, impulsado asimismo por razones que tienen que ver con el menosprecio de las elecciones como canales eficaces de influir en la toma de decisiones. El segundo subtipo sería el tipo frustrado que a través de su abstención reconoce su desencanto con la política, su desilusión. Este subtipo percibe su abstencionismo como el castigo por un mal desempeño gubernamental o, tal vez, el rechazo a la corrupción que no sólo él sino mucha gente en América Latina identifica con la política y los motivos de los políticos en su búsqueda de una función pública.

Tercero, el tipo fundamentalista, por una razón precisa, está alejado de la participación política y electoral, sea por su marginación social, su desafección por la política institucionalizada o, incluso, por la prohibición de la participación política de la religión que profesa.

No cabe duda de que la sola diferenciación entre diferentes tipos de abstencionistas permite generar una comprensión más cabal y diferenciada del objeto de estudio.

5. Los organismos electorales y la participación electoral

Respecto a la relación que existe entre la administración y la justicia electoral y la participación electoral nos debemos preguntar, en primer lugar, ¿con qué medios técnicos cuentan los organismos electorales para influir (indirectamente) en la participación electoral?; y, en segundo lugar: ¿es el grado de participación electoral un criterio de evaluación del desempeño de los organismos electorales?

Son muchos los instrumentos de administración y justicia electoral que pueden influir en la participación electoral, es decir en las dimensiones del ausentismo. Por ejemplo:

a) Grado de modernización de la administración electoral;

b) Capacitación del personal electoral: su mejoramiento constante y sistemático en términos profesionales, técnicos y éticos;

c) Registro electoral: por ejemplo, depuración del registro o su cambio por uno automático;

d) Espacio electoral: distribución apropiada de los centros de votación, cercanos a la residencia de los electores;

e) Sencillez de la boleta electoral que influye en la facilidad del voto así como en su efectividad dado que el votante puede expresar su preferencia política en términos estratégicos.

f) Voto postal (por correo);

g) Adecuada convocatoria a votar;

h) Participación electoral incentivada por una imagen positiva de los organismos electorales en cuanto a su profesionalismo, imparcialidad y eficiencia (es decir, credibilidad).

Se observa que los organismos electorales pueden ofrecer el marco organizativo que facilite la inscripción y el voto de los ciudadanos al igual que los procedimientos administrativos y judiciales para la celebración de elecciones libres y honestas, condición sine qua non para una democracia representativa.

Sin embargo, la experiencia histórica y comparativa muestra que el nivel técnico, educativo y comunicacional de los organismos electorales no basta para generar un aumento de la participación electoral; existen numerosos casos en los que esta correlación no se cumple. Por un lado, muchos países poseen un alto grado de desarrollo de esas funciones pero también baja participación. Por otro lado, sabemos de países que han mejorado enormemente las capacidades de sus organismos electorales y que, sin embargo, han sufrido una baja en la participación electoral; en este aspecto, las elecciones parlamentarias de México en 2003 son un claro ejemplo.

Así, en un marco multicausal, resulta no sólo inadecuado referir un fenómeno a un único factor causante sino, también, muy difícil ponderar desde un efecto el papel de una de las variadas causas implicadas.

Respecto al desarrollo de los organismos electorales debo añadir que la participación electoral no constituye un criterio válido para evaluar la calidad de los organismos electorales. Respecto a su perfeccionamiento funcional, los organismos electorales deberían desarrollar sus estándares considerando otros parámetros. Si bien es válida la pretensión de contribuir al máximo a la participación electoral desde los organismos electorales, esta relación, sin embargo, no puede invertirse sin más. Sería miope creer que al analizar la participación electoral se está escudriñando el funcionamiento de los organismos electorales. Se recomienda que los criterios de evaluación permanezcan dentro del ámbito de competencia de los organismos en cuestión, puesto en comparación con los de otros países. La búsqueda del perfeccionamiento, de la excelencia, en este sentido es positiva, mantenerla es la tarea.

6. Teoría de la participación

En el marco del tratamiento teórico-conceptual de la participación y su evaluación es imperiosa la diferenciación entre la teoría liberal y la teoría republicana de la democracia.

La concepción liberal de participación hace hincapié en la diferenciación entre participación activa y participación pasiva o latente. Parte de la premisa realista de que, probablemente, siempre y en toda circunstancia se da esta variación empírica, de modo que es imposible convertir a todos los ciudadanos en ciudadanos políticamente activos. La concepción liberal no sólo sostiene que siempre existirá un segmento de ciudadanos más activo que otro, sino que defiende esta experiencia histórica mediante argumentos teóricos, interpretando las diferencias en la participación política como expresión de la libertad que reina en la sociedad.

Esta concepción de participación política no solo afirma que una participación política cualitativamente limitada es compatible con un sistema democrático, sino que, además, sostiene que las características del mismo proceso político generan que sólo una porción de la ciudadanía sea políticamente activa. Además del número limitado de ciudadanos activos políticamente, es la intensidad variable de su participación la que permite que el proceso político posea el dinamismo y la racionalidad propios del mercado. Fundamental es, dentro de la teoría liberal, que no existan fronteras entre los segmentos, que el acceso a la participación activa sea libre. Dentro de esta libertad, el fomento a la participación vale como medida apropiada para aumentarla y así contribuir a la dinámica del proceso político.

La concepción liberal de la participación política relativiza, asimismo, la cuestión del abstencionismo. Basada en estudios comparativos, ve en muy altos niveles de participación una expresión del estrés que vive un sistema político, o del grado de compulsión existente. En niveles de participación relativamente altos o moderados, la concepción liberal ve la expresión de un grado de satisfacción con la democracia y su funcionamiento, de modo que no sería necesario un mayor compromiso a través de una participación más activa.

Así, en la concepción liberal, el abstencionismo y el ausentismo no son un problema serio. Dada la información que tenemos sobre el descontento de la ciudadanía con el funcionamiento, mejor dicho con el desempeño, de la democracia en América Latina, sería ingenuo interpretar la tendencia a la baja en la participación electoral en la región como resultado de la apatía propia del desinterés del satisfecho. Creo que compartimos la hipótesis de que es la insatisfacción la que se esconde detrás del abstencionismo. Sin embargo, pasando ahora de las causas a las consecuencias, es, a su vez, poco probable que el

abstencionismo haga peligrar la consolidación democrática. En este sentido considero que valdría la pena, más bien, indagar en las razones de esa insatisfacción buscando formas de evitarla. El abstencionismo es sólo una de sus expresiones que depende de muchos otros factores adicionales.

Pasando a la concepción republicana de la participación, ésta percibe la participación política activa como precondición de una democracia cualitativamente mejor que, a su vez, aparece como estrategia para conseguir su consolidación. En estos términos, el abstencionismo y el ausentismo son un problema y siguen vigentes. Son objeto de críticas y lamentos, convertidos en el dilema esencial de la democracia contemporánea. De allí el propósito de revertir la participación ciudadana sea en términos de «satisfacer las demandas ciudadanas de participación», suponiendo una demanda subjetiva; o (alternativamente) de mejorar «cualitativamente la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones», enfatizando el propósito pedagógico de instituciones que consideran a la ciudadanía como objeto de una educación cívica para convertirla en sujeto republicano.

7. La opción y el contexto latinoamericano

Me parece que en América Latina, e incluso en el mundo de los organismos electorales, la concepción republicana ha logrado copar el discurso político y profesional. Salía a la vista en las definiciones de fenómenos en discusión. En una reciente publicación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1999), por ejemplo, se dice de la cultura democrática que ella «implica que los individuos conozcan el sistema y funcionamiento democráticos, se interesen en la participación activa en todos los niveles de gobierno, intervengan en los mecanismos de toma de decisiones y estén conscientes de los medios de acción» (p. 95). De ciudadanía se afirma, textualmente, que «no consiste en la simple adquisición de un status legal, sino que es la práctica comprometida de la participación en el ámbito de lo público o político. En este sentido, no es algo dado, sino algo que se adopta, se conquista, se adquiere; es decir que la ciudadanía implica una decisión del individuo para ejercer la participación en un sistema político y en una sociedad específica» (p. 182). No se contempla la posibilidad de una decisión consciente o espontánea, racional o circunstancial del ciudadano de no participar. En la publicación a la que me refiero se profesa una utopía democrática, la de una ciudadanía totalmente activa. De ahí se deriva el llamamiento a los organismos electorales a «dirigir esfuerzos a obtener avances significativos en los temas de abstencionismo y ausentismo electoral» (p. 79).

Sin embargo, la concepción republicana de la participación parece requerir para su «construcción» fundamentos que faltan en el contexto latinoamericano. Cuando mayor sea el grado de republicanismo insuflado en el concepto de participación más insuficientes resultarán las condiciones y los medios reales disponibles para realizarla. Las bases son muy débiles para el pesado edificio que se pretende erigir: existe el riesgo de un derrumbe.

Aquí deseo llamar la atención sobre un fenómeno que he podido observar ya muchas veces: América Latina se muestra —para el diagnóstico y análisis de su realidad— con frecuencia muy permeable a teorías que no corresponden al desarrollo sociopolítico de sus países. De este modo se abre una enorme brecha entre lo que encontramos en la realidad, los supuestos de la teoría escogida y las metas que ella señala que se deben alcanzar.

Se nota así una especial predilección por el enfoque republicano que no es compatible con la realidad existente o no existente, en este caso la ciudadanía republicana. Más allá de su calidad de fin mediato deseable, el mensaje participativo entusiasta se opone a las condiciones del ambiente real. Las condiciones socioeconómicas en los países de la región, el nivel de educación, la heterogeneidad social y cultural de las sociedades, las tradiciones y creencias, el concepto de poder y la actitud frente al mismo, el hábito de consenso – conflicto, entre otras realidades, parecen poner obstáculos importantísimos en el camino hacia la meta: esa otra modalidad de participación que se busca.

Más que cuestionar la meta en sí misma y más que criticar la realidad observable, pretendo señalar la magnitud del paso que se pretende dar hacia la ciudadanía extendida. Más que un paso parece un salto y sabemos que es precisamente el salto el que está más amenazado de terminar en una caída. Sólo la consideración de las secuencias factibles, de los pasos inmediatos practicables, puede protegernos.

Es en los países de larga tradición democrática, con una cultura democrática no cuestionada, donde la representación política se declara, incluso, en crisis y, es cierto, no faltan indicadores de la crisis de confianza en las instituciones de la democracia representativa. Sin embargo, en ningún lado se ha llegado hasta ahora ni a diseñar ni a crear una nueva institucionalidad participativa que dé una respuesta adecuada a esta creciente inquietud o a esta demanda por una nueva ciudadanía apropiada para el nuevo siglo. Sería bueno que América Latina sea permeable también a esta observación. Instructivo puede ser no

sólo tomar en cuenta lo que se discute en otras regiones, sino también lo que se hace y no se hace en el sentido de lo discutido.

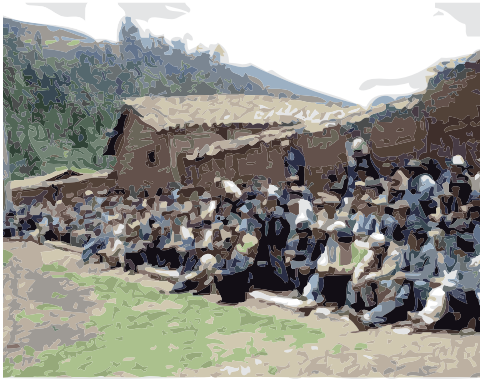
En el contexto de un sistema democrático que lleva en sí el germen de su propia readaptación y perfeccionamiento, el continuo reto de la utopía como norte de acción y discusión adquiere un valor incalculable. Por eso, la aspiración vale. Pero en el campo de lo político vale tanto, o aún más, la (ética de la) responsabilidad y ella implica el reconocimiento de los condicionamientos existentes y las metas realizables y no realizables y, lo que tampoco hay que olvidar, de las prioridades.

8. Comprender el abstencionismo

Para lograr entender el abstencionismo, o los factores que lo generan, es recomendable fijarse no sólo en su magnitud sino también en su composición. En este sentido es importante analizar en el marco del abstencionismo, entre muchos otros, los aspectos que mencionamos a continuación.

Primero, el grado de desigualdad social. Con independencia del tamaño de la participación electoral, la desigualdad social tiende a expresarse en ella a través de un mayor desequilibrio de la participación en detrimento de las clases bajas. Por otra parte, en situaciones de alta pobreza y desigualdad, gran parte del electorado percibe las elecciones no tanto como un acto a través del cual se transmite un mandato político, sino como un intercambio de productos y/o favores, fenómeno que se conceptualiza con el término de clientelismo. Así, por alto que pueda ser el grado de participación, tras ella se oculta un electorado con expectativas muy diferentes asociadas al voto según el grado de desigualdad social que rige en el país (en vías de desarrollo).

Segundo, la cultura política participativa y su orientación en la disyuntiva Estado-sociedad. Aunque esta variable se refiere especialmente a la magnitud de la participación electoral, dirige la mirada a un fenómeno compensatorio. Ejemplificador en este sentido es el caso de los EE. UU. Allí los bajos índices de participación electoral van acompañados de un alto grado de participación social, fenómeno que ya destacó Alexis de Tocqueville. Una alta participación orientada a la sociedad parece compensar una baja participación orientada al sistema político o al Estado, en términos de la participación ciudadana necesaria para una democracia «de calidad». Así, cuando se compara el grado de participación electoral entre países, vale considerar también el tipo de orientación de su cultura participativa.



Tercero, la centralidad del sistema representativo en el Estado frente a otras arenas de toma de decisiones, o sea frente a los poderes fácticos. Para la evaluación de la magnitud de la participación electoral es importante saber si una sociedad cuenta, por tradición, con otros mecanismos de poder; por ejemplo, métodos violentos o no consensuados pero eficientes de modo que los actores sociales tiendan a utilizarlos como instrumentos de participación en el conflicto de intereses para conseguir «lo suyo». Esta situación relativiza la importancia de la participación electoral y, a su vez, aumenta psicológicamente el costo en el cálculo racional de la participación electoral.

Cuarto, el grado de confianza en las instituciones políticas. Existe una diferencia si la participación a través de canales institucionales se basa en la idea de la confianza (*trust*) en el marco de un sistema político con un alto grado de responsabilidad (*accountability*); es decir, confianza y control. O si existe desconfianza junto con una materialización débil de la responsabilidad horizontal y vertical; es decir, desconfianza sumada a descontrol. De esta variable no sólo depende el significado de la participación electoral, sino también la calidad de la democracia y, en última instancia, la legitimidad del sistema político como democracia.

Desde una perspectiva comparativa y más global, conviene destacar que la coherencia entre los factores de contexto y la variable observada es la mejor forma de asegurar el desarrollo de la cultura participativa. Es importante que estén reducidas al mínimo las circunstancias contradictorias. En este sentido, es vital que existan factores como:

- Cultura política que sustente la participación política;
- Credibilidad en el sistema democrático y en la clase política;
- Tradición democrática: centralidad del sistema representativo, o sea rechazo de la violencia, y tolerancia con la disidencia y respeto por las personas con opiniones contrarias.

Por otra parte, considerando la participación política como forma de expresión o articulación, en síntesis como forma de comunicación política, ésta debería ser considerada en perspectiva junto a otros canales de comunicación de la sociedad. En la sociedad moderna informatizada, en la que existen cada vez más importantes medios masivos de comunicación —incluidas las diversas variantes demoscópicas— debe contemplarse la existencia de formas de comunicación entre gobernantes y

gobernados alternativas a las elecciones. En los últimos años se ha vuelto notable la receptividad de la elite política incluso a leves desplazamientos en las encuestas. Una baja participación política en su forma tradicional puede ser compensada, en su función comunicativa, por los estudios de opinión. Todas estas consideraciones llaman a aplicar criterios adecuados en el estudio del abstencionismo y su alcance político.

9. Conclusión

Para terminar quisiera destacar que la participación electoral sigue siendo un importante elemento de la participación política. Es deseable una alta participación electoral, lo que justifica enfocarse en ella y fomentar su nivel y alcance. Sin embargo, en el combate del abstencionismo hay que tomar en cuenta que los factores que determinan el grado de participación electoral, o el abstencionismo, son múltiples. No existe ninguna relación causal unilineal entre un único factor y el nivel de participación electoral. La relación de los organismos electorales con la participación electoral es importante aunque, de ninguna forma, determinante.

Por otra parte, la evaluación del nivel de participación política depende de conceptos y criterios relacionados con la teoría de la democracia que se profesa. En este sentido, por ejemplo, distinguir entre participación electoral como derecho o como función hace una diferencia. La dicotomía más importante y de mayor impacto en el nivel teórico para la evaluación de la participación electoral es, sin embargo, la existente entre la teoría liberal y la teoría republicana de la participación. En términos generales, la teoría liberal tiene una posición más realista, más pragmática, menos exigente frente a la participación electoral; mientras que la teoría republicana defiende una postura más utópica, más programático-educativa y más exigente.

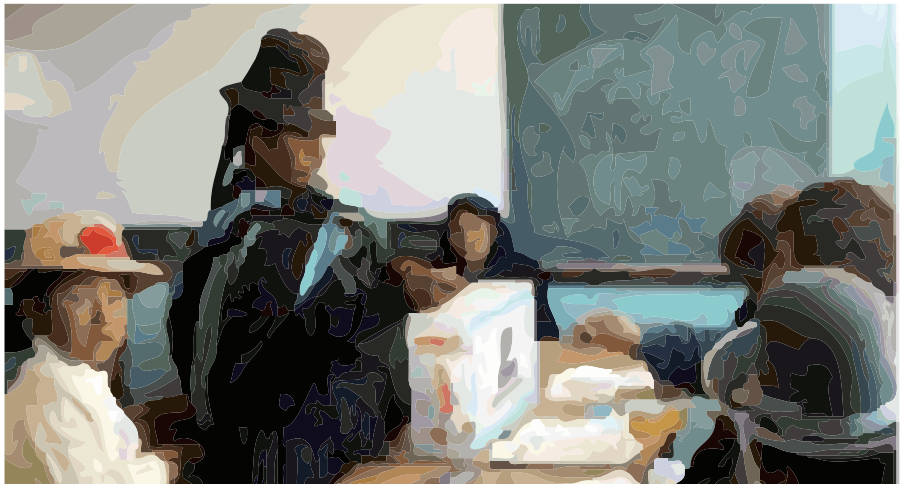
En América Latina, en los últimos tiempos, en el discurso político y politológico se ha priorizado la teoría republicana de la participación, lo que ha implicado, por un lado, criticar el nivel de participación electoral, problematizándolo y generalizándolo hasta denunciar la baja calidad de la democracia en la región; y, por el otro, alentar la toma de medidas en función del combate del abstencionismo, el aumento de la participación política y la creación de una nueva cultura democrática.

Sin embargo, se debe considerar que América Latina presenta en la actualidad varios obstáculos para la feliz realización de un proyecto de tal envergadura: el alto nivel de heterogeneidad social y étnica, el nivel de educación, y el desempeño gubernamental en función de las demandas sociales.

Parece obvio que existe una cierta relación entre participación electoral y desempeño gubernamental. Sin embargo, se puede observar la paradoja de un aumento de la pobreza y de una agudización de la desigualdad, por un lado, y de un discurso político dirigido hacia una mayor participación electoral, por el otro; mientras que, en realidad, la situación social genera más abstencionismo.

Así, el objetivo de crear una democracia de alta participación electoral —fundamentado por la teoría más ambiciosa dentro del pensamiento social filosófico actual que ni en los países industrializados ha tenido hasta ahora ninguna correspondencia empírica— se ve enfrentado en la región con una realidad sociopolítica que lo convierte más bien en inalcanzable.

Finalmente, recomiendo diferenciar entre la teoría normativa, con todo su encanto y el entusiasmo que sabe generar y la realidad, con todas sus limitaciones y contradicciones que no podemos subestimar. Sin bien es importante profundizar la democracia en América Latina; sin embargo, es preciso pensar la participación con criterios más realistas con base en enfoques más apropiados para la región y para el momento que vive la democracia en América Latina.



Referencias bibliográficas

ELFERT, Maren.-
Die Nichwâhler (El abstencionista). Paderborn: Schôningh, 1994.

FIALLOS, Mariano.-
Capacitación cívica y electoral. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) / Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1999.

FONT, Joan.-
Public participation and local governance. Barcelona: Institut de Ciènces Politiques i Socias, 2003.

FONT, Joan & VIRÓS, Rosa (eds.).-
Electoral Abstention in Europe. Barcelona: Institut de Ciènces Politiques i Socias, 1995.

NOHLEN, Dieter.-
«Political participation in new and old democracies» En: International IDEA: Voter turnout since 1945. A Global Report. Estocolmo: International IDEA, 2003, pp. 13-19.

NORRIS, Pippa (ed.).-
Critical Citizens. Oxford: Oxford University Press, 1999.
Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

PHARR, Susan & PUTMAN,Robert (eds.)
Disaffected Democracies: What`s Troubling the Trilateral Countries. Princeton University Press, 2000.

ROSE, Richard.-
International Encyclopedia of Elections. Glasgow: University of Strathclyde, 2000.

TOFF, Richard.-
«Beyond electoral participation». En: H. Klingemann & D. Fuchs (eds.). Citizens and the State. Nueva York: Oxford University Press, 1995.

TOCQUEVILLE, Alexis de.-
La democracia en América (1835). México, DF: FCE, 1996 (segunda edición).

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando.-
«Abstencionismo y ausentismo ¿son iguales?». En: Elecciones, Lima, Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), año 2, N.º 2, diciembre de 2003, pp. 51-57.

ZINTERER, Tanja.-
Nichwähler (Abstencionista). En: D. Nohlen & R. O. Schultze (eds.).- Lexikon der Politikwissenschaft (Enciclopedia de Ciencias Políticas). Munich: Beck, 2002, pp. 577 y ss.

ZOVATTO, Daniel.-
«La participación electoral en América Latina. Tendencias y perspectivas 1978-2000». En: Elecciones, Lima, ONPE, año 2, N.º 2, diciembre de 2003, pp. 23-50.

Las elecciones y el sufragio [en América Latina desde 1930][19]

Jonathan Hartlyn y Arturo Valenzuela

Si las constituciones democráticas y la mayor disposición de todos los actores sociales a respetar las reglas que en ellas se especifican, y los partidos y los sistemas de partidos son importantísimos para la evolución de la democracia política en América Latina, también lo es la celebración de elecciones competitivas regulares, libres, limpias y abiertas. Las elecciones de esta clase son una condición necesaria, aunque no suficiente, para que haya democracia. Las elecciones por sí solas no bastan para asegurar la democracia debido a su naturaleza esporádica y a la necesidad de que los ciudadanos puedan expresar libremente preferencias políticas concretas utilizando otros medios. La construcción de la ciudadanía y de la participación democrática también depende de que se cree y enriquezca una densa red de asociaciones y organizaciones y de oportunidades para la participación voluntaria en asuntos de la comunidad y de la nación […].

Las elecciones auténticamente competitivas a menudo han sido problemáticas en América Latina. Principalmente como consecuencia directa de golpes militares o de la prolongación ilegal de mandatos presidenciales, las elecciones no siempre se han celebrado con regularidad. Incluso cuando se han celebrado, las elecciones no siempre han sido plenamente libres, ya sea permitiendo que concurrieran a ellas todos los partidos de la oposición o en el sentido de garantizar a las fuerzas de la oposición la libertad para hacer su campaña y movilizarse, el acceso a los medios de comunicación de masas y el empleo de recursos del Estado sin ninguna discriminación. Tampoco han sido siempre limpias en el sentido de permitir a todos los votantes igual acceso a los comicios o en el de informar fielmente del recuento de votos reales. Para esto ha sido importantísima la creación de organismos autónomos y respetados de supervisión electoral y de mecanismos tales como el voto individual y secreto. Desde luego, las elecciones no siempre han sido abiertas, como veremos, en el sentido de celebrarse en condiciones de sufragio universal.

En la América Latina del siglo XIX votar era con frecuencia un acto público y oral, a la vez que las listas electorales se encontraban bajo el control de los funcionarios del gobierno local. Sólo gradualmente y siguiendo un proceso desigual al ampliarse el sufragio pasó la votación a ser secreta también, al tiempo que crecía la efectividad de los mecanismos destinados a reducir el fraude. La medida en que el texto jurídico se aproximaba a la realidad política y viceversa ha variado según los países y los períodos. En términos jurídicos el voto secreto se introdujo en Colombia en 1853, aunque las relaciones entre patronos y clientes, la coacción y otras formas de fraude limitaron seriamente la efectividad del sufragio. Los partidos tuvieron que proporcionar sus propias papeletas en el día de las elecciones hasta 1988. Argentina introdujo el voto secreto en 1912, realidad que fue respetada hasta las elecciones descaradamente fraudulentas que se celebraron en los años treinta. Sin embargo, en el decenio de 1960 el fraude en gran escala ya no era posible.

Uruguay no fue el primer país de América Latina que introdujo el voto secreto (en 1918), pero probablemente fue el primero en el cual el texto jurídico y la realidad política se acercaron efectivamente. En Chile el voto ha sido secreto desde por lo menos 1925, aunque el voto individual (que reduce la oportunidad de cometer fraude, especialmente entre los analfabetos)

19 Tomado de Jonathan Hartlyn y Arturo Valenzuela.- «La democracia en América Latina desde 1930». En Leslie Bethel.- Historia de América Latina, Vol. 12, Política y sociedad desde 1930, pp. 37-43.

no se introdujo hasta 1958. En Costa Rica el voto ha sido secreto desde 1925 y en 1927 se instauró un sistema más efectivo de configurar las listas electorales, pero el espectro del fraude electoral no disminuyó de manera real hasta que se creó el Tribunal Electoral Supremo al amparo de la Constitución de 1949. Perú y Brasil promulgaron por ley el voto secreto en 1931 y 1932, respectivamente, pero, al igual que en la Colombia de aquel período, había mucha discrepancia entre la ley y la práctica. En Venezuela el voto pasó a ser secreto y universal en 1946.

La ampliación del sufragio es un elemento de importancia crucial en la formación de toda democracia. [Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú, Uruguay y Venezuela] ampliaron sus derechos de ciudadanía por medio de cambios constitucionales y de otra índole jurídica y experimentaron aumentos significativos de la participación popular entre los decenios de 1930 y 1990. […].

Como cabe esperar, la mayor participación electoral se da en los países con niveles más altos de desarrollo socioeconómico, partidos y sistemas de partidos más fuertes y organismos electorales bien institucionalizados que reflejan la mayor extensión del imperio de la ley: es claro que todos estos factores están relacionados con la ciudadanía. Un rasgo complementario que repercute de manera directa en la participación electoral es la obligatoriedad del voto. A veces estos factores políticos pesan más que los socioeconómicos al explicar los niveles de participación electoral.

Expansión del sufragio en América Latina

País	Año que se eliminaron los requisitos de ser propietario y saber leer y escribir	Año de concesión a la mujeres del derecho de voto	Obligatoriedad de votar	Indices de Analfabetismo (15*)		
				C. 1950	C. 1950	C. 1950
Argentina	1912	1947	1912	14	9	4
Brasil	1985	1932	1932*	51	40	22
Chile	1970	1949	1958	20	16	6
Colombia	1936	1954	no	38	27	12
Costa Rica	1949	1949	1936** 1959	21	16	6
Perú	1979	1955	1963	--	39	15
Uruguay	1918	1932	1967	--	10	6
Venezuela	1947	1945	1958	49	37	13

* El Código Electoral de 1932 imponía severas multas a las personas que tuvieran derecho a votar y no se inscribiesen, aunque no utilizaba las palabras «obligatoriedad de votar».
** En 1936 se aprobó una ley, pero posteriormente se suspendió. En 1959 la obligatoriedad de votar se incluyó en el texto de la Constitución.

[…] La mayoría de los países experimentaron aumentos súbitos y espectaculares del número de participantes en diferentes momentos históricos. En casi todos los casos los aumentos reflejaban cambios en las leyes electorales que facilitaban la incorporación de grupos de electores en los que antes se excluía. El cuadro proporciona datos sobre la eliminación de los requisitos de tener propiedades y saber leer y escribir para poder votar, así como de la extensión del derecho al voto a las mujeres en el nivel nacional.

Al finalizar el período, Uruguay tenía los niveles de participación electoral más altos de los ocho países. Esto refleja al menos en parte la edad relativa de su población, así como la obligatoriedad del voto, aunque no cabe duda de que la fuerza y la naturaleza de su sistema de partidos también han tenido que ver con ello. A las mujeres uruguayas se les concedió el derecho al voto en fecha relativamente temprana, 1932, y se ha registrado un incremento espectacular e ininterrumpido de la participación electoral desde los comicios de 1934. El aumento fue especialmente pronunciado entre las elecciones de 1966 y las de 1971, las primeras en que fue obligatorio votar, pero es probable que esto también sea reflejo de la entrada de un nuevo partido, de la creciente movilización y de la polarización del sistema de partidos. Chile ofrece un claro contraste con Uruguay por ser probablemente el país cuyos índices de participación electoral durante este período son los más bajos comparados con las expectativas basadas en factores tales como el nivel de desarrollo socioeconómico y la fuerza del sistema de partidos del país. El crecimiento significativo de la participación entre las elecciones de 1946 y las de 1964 refleja de la manera más directa la concesión del derecho al voto a las mujeres en 1949 y otros cambios en las leyes electorales (que a su vez eran la consecuencia de presiones más complejas de carácter social y político). Los acuerdos entre partidos para estructurar listas conjuntas tendían a poner freno a las presiones para que se permitiera la participación de los analfabetos y los votantes de las zonas rurales, lo cual retrasó el avance hacia el sufragio universal hasta 1970. Incluso después de las grandes reformas electorales de 1970 el índice chileno de participación en las elecciones permaneció por debajo del 35 por 100.

Colombia, Venezuela y Costa Rica avanzaron hacia el sufragio universal para los varones aproximadamente al mismo tiempo, en 1936, 1947 y 1949, respectivamente. Sin embargo, Costa Rica y Venezuela compartían ciertas similitudes en las fechas y el incremento ininterrumpido de su electorado, mientras que Colombia presentaba una pauta significativamente distinta. Al finalizar el período, tanto Costa Rica como Venezuela tenían

índices de participación electoral superiores al 40 por 100. En Costa Rica se produjeron aumentos súbitos de la participación entre las reñidas elecciones de 1948, que causaron una breve guerra civil, y la promulgación de una nueva Constitución y las subsiguientes elecciones de 1953. La nueva Constitución instituyó el sufragio universal y dispuso que se pudiera votar a partir de los veinte años de edad. Siguió a esto una expansión igualmente impresionante del electorado entre las elecciones de 1958 y las de 1962 al decretarse la obligatoriedad del voto. El electorado ha continuado aumentando sin parar desde entonces y en 1974 se rebajó la edad de votar a dieciocho años. Venezuela no tuvo un historial de elecciones presidenciales competitivas en el siglo XX hasta los comicios de 1947, en los que ya existía el sufragio universal. Otro aumento súbito y acentuado de la participación electoral se produjo con las elecciones de 1958, en las que votar pasó a ser obligatorio, y el crecimiento de la participación electoral ha sido bastante continuo desde entonces, lo cual es reflejo de requisitos legales y de los buenos resultados obtenidos por los partidos políticos en sus intentos de incorporar a la población.

En este contexto de índices de participación electoral en general creciente y a menudo acentuada, Colombia destaca como caso un tanto anómalo. Aunque también se advierte una tendencia al alza, es a la vez más moderada y más irregular que las que se dan en los otros siete países en estudio. Probablemente esto es en gran parte consecuencia de las estrategias desmovilizadoras de los dos partidos tradicionales a falta de obligatoriedad del voto; de hecho, Colombia es el único de los ocho países donde votar nunca ha sido obligatorio. Los bajos niveles de participación que se registraron en los decenios de 1920, 1930 y 1940 reflejaron elecciones donde uno u otro de los dos partidos se negó a presentar su propio candidato. El aumento repentino de 1958 se debió a la concesión del derecho de voto a las mujeres, a la simplificación de los requisitos para inscribirse y al entusiasmo por la vuelta al gobierno civil bajo los gobiernos del Frente Nacional.

La pauta de participación electoral argentina se parece a la del vecino Uruguay más que a cualquier otra, […] aunque su trayectoria democrática sitúa a Argentina junto a Brasil y Perú. Fue uno de los primeros países latinoamericanos en instaurar el sufragio universal para los varones, tiene una población relativamente más vieja y una renta per capita relativamente superior. El primer aumento de la participación en Argentina se produjo en 1916 con el cambio en las leyes electorales y la entrada del Partido Radical en la vida electoral. Sin embargo, la experiencia democrática del país se detuvo en el decenio de

1930. Un segundo aumento súbito de la participación tuvo lugar en 1951 y reflejó la concesión del derecho de voto a las mujeres (1947), la movilización peronista y quizá un poco de fraude. Después de produjeron fluctuaciones descendentes, en particular cuando se excluyó a los peronistas hasta la democratización de los años ochenta.

Desde el decenio de 1930 hasta el de 1980 tanto Brasil como Perú presentaron unos índices de participación que aumentaban sin parar desde niveles históricos muy bajos, especialmente después de que a las mujeres y los analfabetos se les concediese el derecho de voto y se decretase la obligatoriedad del voto. Se concedió el derecho de voto a las mujeres (y se rebajó la edad para votar a los dieciocho años) en 1932 en Brasil y en 1955 en Perú. Votar ha sido obligatorio en Brasil desde 1931 y Perú desde 1963. Con los niveles de analfabetismo más altos de los ocho países (el 22 y el 15 por 100, respectivamente, en 1985), Brasil y Perú fueron los últimos en abolir los requisitos de tener propiedades y saber leer y escribir para votar (en 1979 en Perú y en 1985; en Brasil). Al amparo de la Constitución peruana de 1979, que rebajó la edad de votar de 21 a 18 años, votar pasó a ser obligatorio para los analfabetos. Votar también se decretó obligatorio para los analfabetos en Brasil en 1985, pero la Constitución de 1988, que rebajó la edad de votar a los dieciséis años, dispuso que votar fuera opcional para los analfabetos y para los menores de dieciocho años y los mayores de setenta. El impresionante aumento de la participación electoral en Brasil es insólito por cuanto tuvo lugar en su mayor parte durante un período de gobierno militar (1964-1985) en el que cada cuatro años se celebraban elecciones directas para el Congreso (pero no para la presidencia). Refleja la incorporación de numerosos grupos de electores rurales a los que antes, se excluía, así como el mayor interés que durante la segunda mitad del período despertaron las posibilidades de democratización.

Por tanto, al finalizar este período en la totalidad de los ocho países que nos ocupan ya existía el sufragio universal. Sin embargo, este hecho por sí solo poco nos dice sobre la experiencia democrática global de dichos países. En algunos de ellos, tales como Uruguay, el sufragio universal se instauró en una fecha relativamente temprana y fue respetado en gran parte. Pero en Argentina, el primero de los ocho países que decretó el citado sufragio para los varones, durante la mayor parte del decenio de 1930 hubo elecciones fraudulentas que ocasionaron una crasa distorsión del proceso constitucional, y desde finales del decenio de 1950 hasta el de 1970 el país fue gobernado por regímenes declaradamente militares o por regímenes híbridos bajo los cuales se prohibió en gran parte que los peronistas, que constituían el partido hegemónico, presentaran sus candidatos a cargos públicos. El sufragio universal para los varones llegó a Colombia antes que a Costa Rica o a Venezuela, pero durante gran parte del período Colombia no sólo vivió bajo estado de sitio, sino que, además, su democracia se vio paralizada por la debilidad del Estado y la judicatura y por una coalición restrictiva entre los dos principales partidos políticos. En cambio, el sufragio universal llegó relativamente tarde a Chile. Pese a ello, hasta el golpe militar de 1973 el país experimentó un grado de pluralismo y competencia en política, una rica diversidad de partidos y un respeto por el imperio de la ley que le hacían destacar de casi todos los demás.

Opiniones, valoraciones y percepciones cualitativas sobre elecciones, el voto y la política en los jóvenes: análisis de entrevistas grupales a jóvenes de Lima Metropolitana[20]

Martha Vicente

En esta parte se resume la información obtenida a través de entrevistas grupales a jóvenes electores de Lima Metropolitana. Esta técnica fue diseñada dentro de la metodología cualitativa que fue prevista [...] y aplicada después de las elecciones generales de abril y la Segunda Elección Presidencial de junio de 2006. [...].

1. Temas de discusión

En cada uno de los grupos de jóvenes, se pusieron a debate cinco temas centrales relacionados con el eje de la investigación:

- La experiencia de votación en las Elecciones Generales de 2006
- La información recibida antes de ir a votar.
- El afiche de motivación para jóvenes «Listos para votar», de la ONPE.
- Interés de los jóvenes en la política.
- Significado del voto para los jóvenes.
- Análisis cualitativo

En esta parte se reconstruyen las percepciones y valoraciones que, sobre las elecciones, el voto y la política, expresaron tener los jóvenes entrevistados en los grupos.

Hay que recordar que si bien los datos pueden variar en el tiempo, las personas fundamentalmente son las mismas (cf. Portocarrero 2004: cap. III). La diferencia nos hace notar que lo que analizamos son opiniones y percepciones vertidas grupalmente desde una posición asumida en una coyuntura particular y definida. Se trata de «posiciones de enunciación» (Portocarrero 2004) o de valoración, que los jóvenes asumen desde su experiencia concreta.

La información obtenida en las entrevistas ha sido ordenada en cinco temas:

- La experiencia de votación.
- Las necesidades de información.
- Percepciones sobre el afiche «Listos para votar».
- Actitudes hacia la política.
- Actitudes hacia el voto.

20 Tomado de Martha Vicente.- Los jóvenes y las Elecciones Generales 2006. Análisis cuantitativo y cualitativo de la participación de los electores de 18 a 24 años. ONPE, Lima, 2006. Capítulo VI.

La experiencia de votación

En este primer tema de discusión, se planteó la pregunta de cómo había sido su experiencia de votación en las recientes elecciones generales de 2006, sobre todo si ésta fue la primera vez en que votaron. La pregunta buscaba iniciar la conversación con un tema común a todos (experiencia de sufragio), pero al mismo tiempo tenía por objetivo reconstruir la experiencia que tuvieron de ir a votar, más aún si fue la primera vez que lo hicieron, para conocer los aspectos positivos y negativos de dicha experiencia. Con esta pregunta se quería saber si la votación produce en los jóvenes alguna expectativa en particular o no.

a) Es un acto aprendido socialmente

El acto de ir a votar —incluso por primera vez— no genera aparentemente mayor problema ni dificultad en los jóvenes electores. Todo lo contrario, es visto como un acto «normal» del cual ya tienen cierto conocimiento e información. Ello quizá se deba al hecho de que, por influencia de sus padres o hermanos mayores o del contexto social en que se desarrollan, el ejercicio del voto es un acto cercano a ellos.

Hay una socialización que viene de la familia que les ayuda a tener la primera experiencia de votación con un conocimiento previo. De hecho, una parte de los jóvenes cuando eran niños, habían acompañado a sus padres a votar, por lo que recordaban experiencias previas de su familia. También está el aprendizaje que dejan las elecciones universitarias, entre otras experiencias —ello en algunos casos sirve de entrenamiento— que los jóvenes recuerdan como positivo. El ejercicio del voto es percibido como parte de su socialización.

b) Orden, información y orientación

La experiencia de la Segunda Elección Presidencial fue mucho más positiva y sencilla que la primera vez. Sin embargo, lo positivo o negativo de su experiencia dependerá de la complejidad de las elecciones, del grado de conocimiento previo con que cuente y de la facilidad que el joven encuentre para ejercer su derecho.

De su primera experiencia de votación, los jóvenes entrevistados expresaron recordar los siguientes aspectos:

• La orientación en sus locales de votación: es la primera impresión que tienen cuando se les pregunta por su experiencia de votación; valoran la facilidad que se les da para ubicar sus aulas y sus mesas, pues generalmente ir a votar es uno de los primeros actos que realizan sin la compañía de sus padres.

• El tiempo de espera en las colas: es altamente valorado por los jóvenes pues ir a sufragar no es algo que deba ocupar gran parte de su tiempo.

• Los procedimientos de votación: para algunos resulta «engorroso» por la cantidad de pasos que hay que seguir y de los cuales no tienen claro el orden ni la secuencia.

• La disposición de los miembros de mesa para brindarles información: los jóvenes perciben a los miembros de mesa como las autoridades que deben estar en permanente trabajo y dispuestos a ayudarlos en el momento mismo del sufragio (por lo anteriormente mencionado); en general, las necesidades de información son muchas y si son electores nuevos y llegan sin la compañía de un adulto a la cámara secreta, son muchas más.

c) Habilidades por aprender

Si bien ir a votar es percibido como un acto normal y conocido, hay aspectos más específicos sobre el sufragio que los jóvenes aún no dominan bien. Sin embargo, ello es efecto de la calidad de información recibida. La complejidad de las elecciones y la alta cantidad de candidatos en competencia, hicieron también que aspectos como el voto cruzado o el uso del voto preferencial fueran críticos para algunos jóvenes electores:

• La forma de marcar el voto válido; creían que sólo había una forma de marcar válidamente (la marca completa dentro del recuadro); algunos mencionaron que no sabían si debían marcar la foto del candidato o el símbolo del partido, problema con el que se encontraron cuando tuvieron la cédula en sus manos.

• El uso del voto preferencial; la larga lista de candidatos en competencia, sobre todo en el caso de las Elecciones Generales, hacía más difícil para ellos elegir y marcar bien por uno de ellos.

• El uso del voto cruzado; en las Elecciones Generales, votar de manera distinta en cada uno de los tres procesos fue una posibilidad que algunos no conocían.

• Una nueva elección; definitivamente que los jóvenes acuden a votar con poco conocimiento sobre el proceso y los candidatos, por lo que un proceso nuevo —como el Parlamento Andino— no recibió la demanda de información necesaria para ir a votar. Sin embargo, los jóvenes buscan permanentemente información, aunque no siempre con los resultados esperados.

2. Actitudes hacia el voto

A los jóvenes se les presentaron tres frases coloquiales respecto a la actitud que se tiene sobre el voto. Con las respuestas se inició la discusión grupal:

«Voté porque si no pagaría una multa».

«Voté porque es un deber de los ciudadanos».

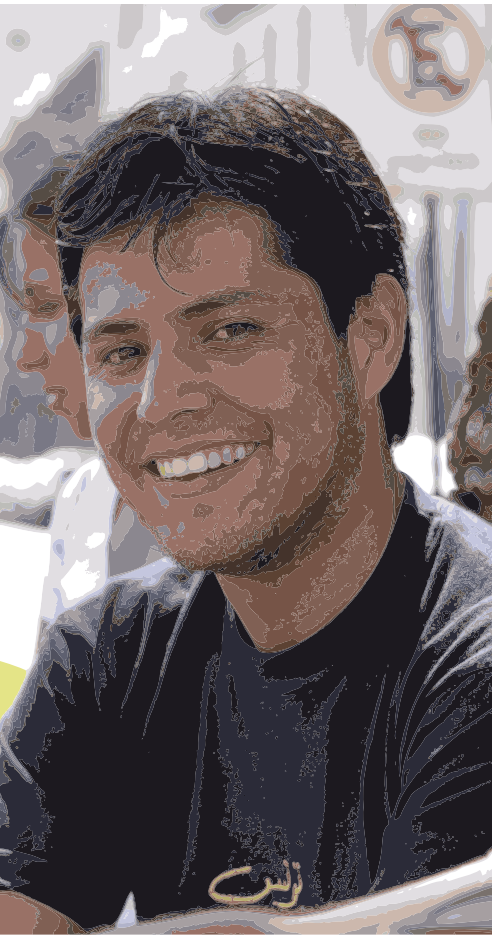
«Voté porque quería respaldar a mi candidato».

En general, se manifestó que las tres frases eran muy comunes entre los jóvenes, y válidas según sea el caso. Las respuestas de los jóvenes han sido reorganizadas según las frases arriba presentadas pero en la práctica los jóvenes expresaron otras actitudes sobre el voto como son «el voto necesario» y el «voto como derecho», que no estaban contempladas en las frases propuestas.

Si bien la primera de ellas, «voté porque si no pagaría una multa» es —según los entrevistados— la más común entre sus pares; en general se muestran de acuerdo con que otras son las motivaciones que intervienen en ellos para votar, y las justifican de diversas maneras. En las respuestas se percibe una tensión permanente entre asumir una actitud de conciencia cívica frente al voto y la apatía unida al desinterés que expresan respecto a la política y los políticos, y por extensión, al ejercicio del sufragio.

3. El voto obligatorio

Esta actitud relacionada a ir a votar porque si no pagarán una multa, es justificada; ellos perciben que hay una falta de conciencia ciudadana en el país, en especial en los jóvenes, que los anime a votar por una convicción de tipo política o porque sientan que es su derecho ciudadano. Esa falta de conciencia cívica, según ellos mismos, hace que los jóvenes acudan a votar presionados por tener que pagar la multa si no lo hacen.



Manifestaron que sus padres son los que principalmente los presionan en ese aspecto. Pero además, ellos mismos sienten que la multa, por ser tan alta y fuerte, es una buena motivación para no dejar de sufragar. Creen que las personas, en general, no irían a votar si la multa fuese menor, por lo mismo que no existe una cultura ciudadana:

> **«Al principio te sientes emocionado porque vas a votar […]. Pero también tienes que cumplir con tu deber. Pero a veces desanima porque no pasa nada».**

> **«Sobre todo mis compañeros que eran de provincia y tenían su DNI allá. A algunos no les convenía ir a votar […] pero se sentían mal porque ellos querían votar».**

4. El voto «necesario»

Es el voto que los jóvenes sienten como obligación de dar a un candidato, aunque no sea el de sus preferencias personales; es lo que ellos también han nombrado el «voto de cálculo» o el «voto del miedo». En otras palabras, es el voto que se le da a un candidato para que no gane otro que no es de su preferencia. Esta actitud era totalmente justificada por los jóvenes entrevistados, y asumida como natural con el fin de solucionar el dilema de la votación.

Es una actitud que respondía a la forma en que percibieron la coyuntura electoral, principalmente a causa de los medios de comunicación y las encuestadoras. Para ellos, los medios y las encuestas impusieron sólo tres o cuatro candidatos como favoritos, «obligando», según ellos, a tener que elegir entre esas opciones:

> **«Conozco a algunos que decían que votaban por respaldar a su candidato. Son buenos candidatos pero no van a ganar, eso decían, voy a perder mi voto».**

> **[…] «Uno tenía que dar su voto a cualquiera de los que estaba en primer lugar para que no pase uno de ellos. Era una cuestión de hacer un voto necesario».**

> **«Ahí tienen que ver mucho las encuestas, porque si ves que el candidato que tú querías no estaba entre los tres primeros lugares te desanimas y ya no votas por el que querías […]».**

5. El voto por convicción

Es el voto que se dirige a apoyar a un candidato determinado aun cuando éste no se encuentre entre los que tienen mayores opciones de ganar, según las encuestas. En dicho caso, la motivación para ir a votar provenía de las características del candidato y no tanto del partido que representaba ni menos de la materia de la elección.

Esta actitud fue más frecuente en las Elecciones Generales de abril de 2006, mas no en la Segunda Elección Presidencial En el proceso de abril, los comentarios eran que votaban por convicción o «voto a conciencia» como decían, por el candidato de su preferencia, aunque sin la presunción de que sería el candidato ganador.

> **«Es una cuestión de tener conciencia».**
>
> **«Aquí se acostumbra votar por la persona como el salvador».**

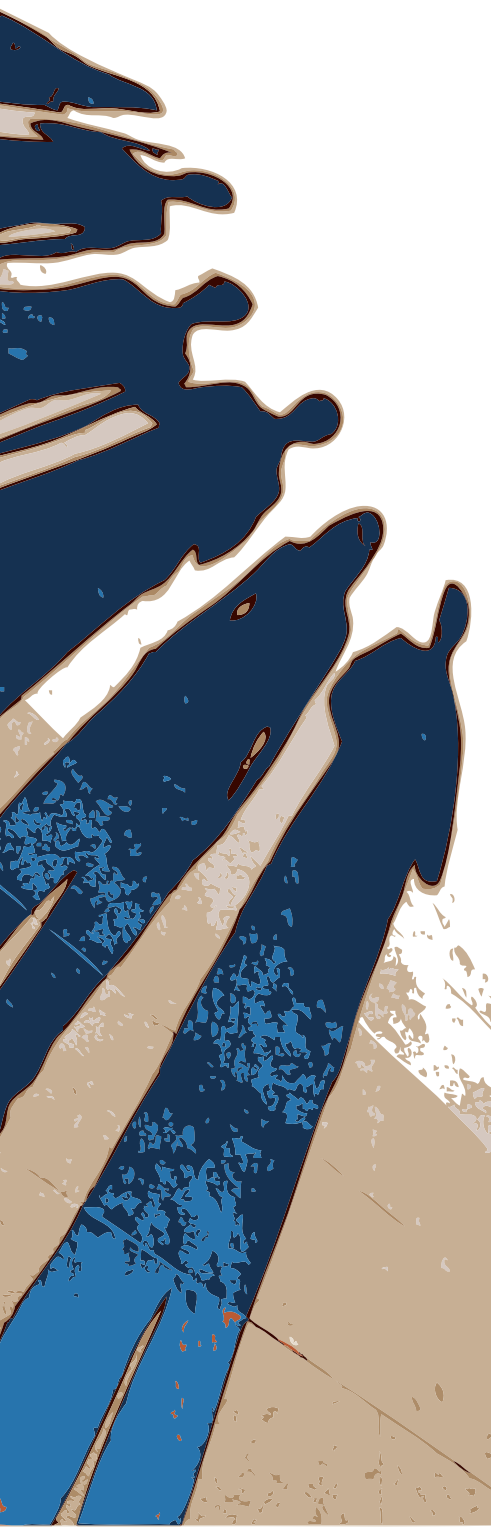
En la Segunda Elección Presidencial el desánimo y la desmotivación estaban generalizados en los jóvenes; ellos no tenían un candidato con el que se sintieran identificados. El vínculo que el elector teje con el candidato y la opción política que representa es también parte de la relación entre el elector y el acto de sufragio mismo. Ellos se resumió en el siguiente enunciado: « [...] con los candidatos que teníamos nadie quería ir a votar».

6. El voto es mi derecho

Es el voto cívico que refleja una mayor conciencia ciudadana en el elector. El voto no es por la opción política del candidato sino por el proyecto de país que representa esa opción.

> **«Para mí, no deberíamos votar por personas, individuos sino por proyectos, por planes de gobierno, por partidos políticos realmente».**
>
> **«Para mí votar significa que al país le estás dando un proyecto, tienes una meta como país, votar por un partido o un presidente es afirmar eso».**

Sin embargo, esta actitud —según los jóvenes entrevistados— es muy poco frecuente entre sus pares. Ello en parte está justificado por la coyuntura política y la actitud negativa y desconfiada de los electores hacia la política y los políticos.



7. A modo de conclusión

La realización de entrevistas cualitativas a jóvenes de Lima Metropolitana ha permitido darle sentido y contenido a la información encontrada por las técnicas cuantitativas anteriores. Una de las conclusiones a que nos lleva la aplicación de esta técnica es que los jóvenes son más accesibles cuando son abordados en grupos de amigos y en su ámbito natural de actividad (como su centro de estudios, por ejemplo).

La primera experiencia de votación es asumida como parte del proceso de socialización de los jóvenes; está fuertemente influida por la familia y los medios de comunicación. Es la forma en que inician su etapa de formación como electores y ciudadanos, por lo que valoran el orden y las facilidades para orientarse en los locales de votación, así como toda la información disponible. Valoran acceder a fuentes alternativas de comunicación tales como el Internet, en donde puedan hacer sus propias búsquedas de acuerdo con sus temas de interés.

Sus necesidades de información son principalmente de tipo político, sobre los partidos y los candidatos en competencia, antes que de procedimientos electorales —cómo emitir votos válidos o seguir los pasos de la votación—. Ello sólo se justifica cuando las elecciones son más complejas o novedosas. También demandan mensajes mucho más de motivación para ir a votar antes que de obligatoriedad. De su familia y de los medios ya reciben anuncios impositivos de deber o sobre procedimientos de votación.

Se percibe una tensión entre la motivación y la apatía en la actitud que muestran hacia el voto y la política. Esta tensión se refleja en algunos dilemas a los que se enfrentan, como: votar porque es un derecho cívico o es una obligación; votar por el candidato con quien se identifican o por la opción que imponen los medios; la política es importante para el país pero es siempre discurso sin acciones. En esta tensión, la tendencia a la apatía responde principalmente a la mala imagen que tienen de la política y de los políticos, a la falta de credibilidad de los mismos y a la ausencia de representación de sus intereses como jóvenes, entre otros factores.

La percepción y la actitud que expresan los jóvenes hacia el sufragio es potencialmente cívica en esta etapa de su formación ciudadana, aunque reconocen que el contexto político y la imagen de los políticos influyen en la actitud que luego tienen hacia el voto.

Oficina Nacional de Procesos Electorales
Gerencia de Información y Educación Electoral
Jr. Washington N° 1894, Lima - Perú.
Central telefónica: (511) 417-0630
www.onpe.gob.pe