

La democracia peruana según las Elecciones Generales 2016: límites y desafíos del diseño institucional

GERSON JULCARIMA ÁLVAREZ
<giulcari@ulima.edu.pe>
Universidad de Lima
Perú

MANUEL VALENZUELA MARROQUÍN
<valenzuela.manuel@pucep.pe>
Universidad Nacional Federico Villarreal
Perú

[Resumen] El presente artículo analiza las Elecciones Generales 2016 con el objetivo de inferir la manera en que se vienen expresando los ideales democráticos en el caso peruano. Así, desde un enfoque teórico que asume el proceso electoral como la concreción máxima de la democracia, se analiza si la dinámica y los resultados de la elección del año 2016 reflejan claramente los ideales del pluralismo, la igualdad, y soberanía. Los resultados de este ejercicio revelan que dichos principios se expresan de manera distorsionada en el caso peruano y que el origen de tal situación estaría tanto en el diseño institucional como en algunos rasgos de la estructura social peruana.

[Palabras clave] Elecciones Generales 2016, principios democráticos y elecciones, reforma electoral Perú, diseño institucional y principios democráticos

[Title] Peruvian democracy according to General Elections 2016: limits and challenges of the institutional design

[Abstract] This article analyzes the General Elections 2016 with the aim of inferring the way in which democratic ideals are expressed in the Peruvian case. Thus, from a theoretical approach that assumes the electoral process as the maximum realization of democracy, it is analyzed whether the dynamics and results of the 2016 election clearly reflect the democratic ideals of pluralism, equality, and sovereignty. The results of this inquiry reveal that these principles are expressed in a distorted manner in the Peruvian case and that the origin of such a situation would be in the institutional design, as well as in some features of the Peruvian social structure.

[Keywords] General Elections 2016, democratic principles and elections, electoral reform Peru, institutional design and democratic principles

JULCARIMA, Gerson & Manuel VALENZUELA «*La democracia peruana según las Elecciones Generales 2016: límites y desafíos del diseño institucional*». En: *Elecciones*, 2016, enero-diciembre, 15(16), 53-74

[Recibido] 10/08/2017 & [Aceptado] 06/09/2017

Introducción

La celebración de las Elecciones Generales 2016 podría ser interpretada como una evidencia del fortalecimiento de la democracia en nuestro país. Siendo específicos, dicho proceso habría iniciado a fines de la década de 1990, con la caída del gobierno liderado por Alberto Fujimori, y todavía estaría en curso. Los datos empíricos confirmarían tal aseveración, ya que desde el año 2000 hemos celebrado ininterrumpidamente cuatro procesos electorales para elegir presidente, vicepresidentes y congresistas. Este hecho no es para nada desdeñable si consideramos que la elección de un cuarto presidente de manera consecutiva en el Perú no ocurría desde hace más de un siglo (Tuesta, 2017b, p. 9).

Sin embargo, el proceso electoral de 2016 también podría ser examinado desde un enfoque teórico que asume la calidad de dicho mecanismo de elección como un indicador significativo del proceso de afirmación democrática. Así, contrariamente a un proceso de consolidación, lo que esta elección general nos mostraría sería más bien una precarización de nuestro sistema democrático, puesto que la calidad de su componente sustantivo —el proceso electoral— presentaría algunas fallas o anomalías.

¿Qué evidencias tenemos sobre tal proceso de precarización democrática? O, para ser más exactos, ¿por qué nuestro último proceso electoral podría ser considerado anómalo o atípico? Y, si esto es así, ¿qué nos indicaría tal situación sobre el sistema democrático en su conjunto? El presente artículo procura responder estas preguntas a partir de un enfoque teórico que percibe los procesos electorales como la aplicación concreta de los principios democráticos básicos: igualdad, pluralismo y soberanía.

La línea argumentativa propuesta comienza identificando algunas irregularidades que presentó el proceso electoral del año 2016. Luego, reflexiona sobre los orígenes o causales de estas anomalías, considerando que estas no son expresión singular del proceso electoral o sus actores, sino más bien reflejo de un diseño institucional que distorsiona la concreción de los principios democráticos aludidos. Ello evidenciaría la complejidad de nuestro proceso de aprendizaje democrático y explicaría, en parte, la precariedad de nuestra democracia.

1. Calidad de los procesos electorales y consolidación democrática

La definición del concepto democracia podría ser abordada desde diferentes perspectivas teóricas. No obstante, la mayoría de ellas podrían ser clasificadas como mínimas o maximalistas. Así, la primera de ellas circunscribiría la definición al conjunto de procedimientos utilizados, específicamente al mecanismo de elección de representantes. Este enfoque continúa la perspectiva clásica inaugurada por Schumpeter, para quien: «...el método democrático es el instrumento institucional para llegar a decisiones políticas, en virtud del cual cada individuo logra el poder de decidir mediante una competición que tiene por objeto el voto popular...» (1983, p. 257).

Probablemente, la expresión contemporánea e integral de este enfoque teórico sobre la democracia ha sido elaborada por Robert Dahl. Este autor estableció un conjunto de criterios o requisitos indispensables para la existencia de una democracia mínima, a la cual denominó poliarquía. Todos ellos suponen implícitamente el desarrollo de un proceso electoral que cumple ciertos estándares mínimos. Estos serían: el derecho al voto, el derecho a ser elegido, el derecho de los líderes políticos a competir por el apoyo y los votos, elecciones libres y justas, libertad de asociación, libertad de expresión, pluralidad de fuentes de información y, finalmente, instituciones que dependan de votos y de otras expresiones de preferencia (Dahl, 1971, p. 3).

Por otro lado, la perspectiva maximalista de la democracia prioriza las políticas substantivas o los resultados del sistema, y no solo los procedimientos formales, para considerar un sistema como democrático. Así, importa tanto el mecanismo de elección utilizado, como los resultados sociales o económicos del sistema político. En esta perspectiva, se incluyen los desarrollos teóricos contemporáneos que asumen la existencia de una democracia cuando el sistema es efectivo en garantizar o proteger las libertades civiles o cuando posee una sociedad civil que influye en las decisiones políticas no solo a través del proceso electoral (Levine & Molina, 2007, pp. 19-20).

Sin embargo, a pesar de la diferencia que esgrimen estos enfoques —mínimo y maximalista—, ambos asumen que los procesos electorales son un componente básico de todo sistema democrático. En efecto, los dos suponen que el grado de calidad de los procesos electorales —esto es, que cumpla unos

requisitos mínimos— está directamente relacionado con el nivel de afianzamiento de los principios democráticos en una sociedad.

Por esto último, recientes estudios que analizan las «democracias realmente existentes» consideran que un proceso electoral desarrollado de acuerdo con ciertos estándares que garantizan su transparencia y confieren legitimidad a los resultados define —en última instancia— «...la línea divisoria entre una democracia electoral mínima y [una] autocracia electoral» (Hartlyn, McCoy & Mustillo, 2009, p.16).

En suma, podemos afirmar que los procesos electorales son la realización o concreción de los principios o ideales esenciales del sistema democrático; en otros términos, las elecciones pueden ser interpretadas como el reflejo o expresión del grado de arraigo de los ideales democráticos en una determinada sociedad. No obstante, ¿cuáles serían estos principios democráticos? Sánchez (1986, pp. 9-11) ha propuesto que los principios democráticos —los cuales deberían expresarse claramente en un proceso electoral— son el de igualdad política, el de soberanía y el de pluralismo.

El primero de ellos se concretiza a través del requisito que se le exige a todo sistema democrático: la universalidad del sufragio. Este principio supone que todos los miembros de una comunidad política deberían poder expresar libremente, y sin ningún tipo de impedimento, sus preferencias políticas. El segundo principio supone que los ciudadanos son los titulares del poder político, el cual es conferido temporalmente a sus representantes a través del voto. Por último, el tercer principio —el cual supone el ejercicio de las libertades civiles básicas: pensamiento, conciencia y religión— se concretiza en la diversidad de proyectos políticos (oferta política) que, en igualdad de condiciones, se expresan efectivamente en el sistema político.

Entonces, ¿podríamos afirmar que estos tres principios se reflejan claramente en las Elecciones Generales 2016? Y si la respuesta es negativa, ¿qué razones podrían explicar la expresión distorsionada de estos ideales en dicho proceso electoral? En los siguientes acápite responderemos a dichas preguntas argumentando que las causas trascienden a dicha elección, pues estarían vinculadas a algunos aspectos del diseño institucional que hemos ido reformando progresivamente desde inicios del siglo XXI. El argumento central es que algunas normas electorales previamente establecidas, así como las implementa-

das recientemente, han propiciado que los principios de igualdad y pluralismo se concreten de manera distorsionada o errática en las Elecciones Generales 2016.

2. El diseño institucional y sus efectos sobre el pluralismo político

Desde la promulgación de la Ley de Partidos Políticos en el año 2003, las instancias pertinentes han incorporado diversas modificaciones y cambios normativos a la legislación vigente. Esto ha producido que algunas reglas de la competencia electoral subsistan («antiguas normas»), mientras que otras varían de elección a otra («nuevas normas»), lo que afecta la institucionalización de la competencia democrática, pero sobre todo de la oferta política.

Esto último se evidenció en el proceso electoral del año 2016, con el agravante de que algunos de los cambios formales fueron introducidos poco después de que el proceso había sido convocado (16 de noviembre de 2015). En efecto, el 17 de enero de 2016 se incorporaron algunos artículos a la legislación electoral que sancionaban las acciones de los candidatos durante la campaña electoral, nos referimos a la denominada «ley de dádivas»¹.

Sin embargo, antes de incorporadas esas nuevas «reglas de juego», nuestra legislación electoral ya contenía una serie de dispositivos que regulaban no solo la competencia electoral sino el comportamiento interno de los partidos políticos. En efecto, para el caso de los partidos u organizaciones políticas, esta normatividad exige que dichas organizaciones ajusten sus acciones o disposiciones internas a una serie de normas establecidas. Ello puede constatarse fácilmente si revisamos los capítulos V: Democracia interna y VI: Del financiamiento de los partidos políticos, de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

La aplicación de estas normas afectó la normalidad del proceso electoral pues dos candidatos fueron excluidos de la competencia: Julio Guzmán, del partido Todos Por el Perú, y César Acuña, del partido Alianza Para el Progreso. Hasta antes de su retiro forzado de la contienda electoral ambos candidatos

1 Dicha ley prohíbe la entrega de dinero, regalos, o dádivas, excepto aquellos bienes que constituyan propaganda electoral (lapiceros, almanques, llaveros y otros) y que no excedan el 0,5% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) (19 soles). Ver Ley 30414, Ley de Organizaciones Políticas, que modificaba la Ley 28094, Ley de Partidos Políticos.

habían llegado a representar casi el 25% de las preferencias electorales². El primero de ellos fue excluido por transgredir una «antigua norma»: no seguir las reglas de elección interna; mientras que el segundo fue separado por violar una «nueva regla»: entregar dádivas durante una actividad proselitista.

Este hecho habría configurado un escenario electoral semidemocrático pues al excluir de la competencia a fuerzas políticas, que representaban un sector significativo del electorado, se estaba afectando el principio del pluralismo que todo sistema democrático debe garantizar. En términos de Levitsky:

...Por primera vez desde el 2000, las elecciones presidenciales peruanas no serán plenamente democráticas. La desastrosa legislación electoral —aplicada de una manera desigual— ha asegurado que el proceso electoral viole los principios básicos de la libre competencia y la igualdad ante la ley... (2016).

Los efectos negativos de este hecho también repercutieron en la prensa internacional e incluso llevaron a Luis Almagro, secretario de la Organización de Estados Americanos (OEA), a «...reclamar medidas para restablecer derechos de participación política de todos y evitar elecciones semidemocráticas» (La República, 2016).

Otra «nueva regla» electoral incorporada el mismo año del proceso electoral fue la modificación del artículo 13 de la Ley de Organizaciones Políticas. Esta sumaba una causal adicional para la cancelación de la inscripción de una determinada organización política en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP): «no participar en dos elecciones generales sucesivas»³.

Así, la combinación de las causales establecidas por la legislación generó otra distorsión en la oferta electoral. Ello debido a que la lógica de sobrevivencia partidaria forzó a que algunas agrupaciones políticas, al prever que no alcanzarían el 5% de los votos a nivel nacional, presentaran candidaturas a la Presidencia y vicepresidencias de la República para luego retirarlas una vez empezada la contienda electoral.

2 Durante las primeras semanas de febrero de 2016, Julio Guzmán gozaba del 17% de las preferencias electorales, mientras que César Acuña concentraba el 8% (Datum, 2016).

3 La otra causal, que se venía aplicando desde el proceso electoral del año 2006, señalaba que si una organización política deseaba mantener su inscripción en el ROP debería alcanzar al menos seis (6) representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral o cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional (artículo 13, literal a, Ley de Organizaciones Políticas).

De esa manera, de las diecinueve organizaciones políticas en contienda electoral, al menos siete retiraron sus planchas presidenciales antes del día de la elección. Este hecho nos permite afirmar que el fin último de todas estas organizaciones nunca fue competir por el poder político sino mantener su inscripción ante el ROP⁴.

No obstante, la pervivencia en el sistema de fuerzas políticas que cumplen la mera formalidad, pero que no expresan genuinamente las demandas ciudadanas, revela la poca efectividad de las normas. Como bien lo ha señalado Tuesta «... este hecho inusual terminó por bajar el efecto reductivo en el número de partidos que tenían las normas, sobre todo el umbral de representación...» (2107a, p. 18).

En otros términos, si el objetivo de las reglas era ir reduciendo progresivamente el número de organizaciones políticas hasta que solo compitan regularmente aquellas que tienen o gozan de un mínimo de arraigo social, los cambios formales han propiciado la promoción de un *modus operandi* informal entre las organizaciones políticas; es decir, estas priorizan cumplir la mera formalidad de la normatividad, pero no el espíritu que persigue la misma.

Este rasgo no debe subestimarse, pues el comportamiento y las estructuras informales de los partidos u organizaciones políticas afectan la calidad de la democracia. Ello básicamente por dos razones: (a) porque las estructuras informales suelen basarse sobre relaciones particularistas, y ello obviamente debilita la representación democrática; y (b) porque la naturaleza poco transparente de las estructuras informales socaba los mecanismos de democracia interna y de accountability de los líderes (Freidenberg & Levitsky, 2007, p. 563).

Adicionalmente, el proceso electoral del año 2016 también ha evidenciado, por lo menos, dos problemas adicionales que existen respecto a un conjunto de «antiguas normas» que rigen nuestro sistema electoral y que afectarían la expresión legítima de las demandas de importantes sectores de la sociedad peruana. El primero de ellos tiene que ver con la inexistencia de una adecuada

4 Al inicio del proceso electoral se encontraban inscritas 19 planchas presidenciales. Luego, una fue excluida (César Acuña de Alianza para el Progreso), otra fue tachada (Julio Guzmán de Todos por el Perú), y siete retiraron sus candidaturas (Nano Guerra García de Solidaridad Nacional, Daniel Urresti del Partido Nacionalista, Felipe Castillo de Siempre Unidos, Francisco Diez Canseco de Perú Nación, Renzo Reggiardo de Perú Patria Segura, Vladimir Cerrón de Perú Libertario y Yehude Simon del Partido Humanista). Así, solo diez candidaturas quedaron en competencia. Ver Tuesta (2017a, p. 18).

representación para los ciudadanos peruanos residentes en el exterior, mientras que el segundo está vinculado a la distorsión que produce nuestro particular sistema electoral en la distribución de los escaños del Congreso.

Sobre lo primero, en la elección del año 2016 los ciudadanos peruanos en el extranjero constituyeron aproximadamente un 3,86% del padrón electoral nacional. En términos absolutos llegaron a ser poco menos de un millón de electores (884 924); sin embargo, siguiendo el artículo 21° de la Ley Orgánica de Elecciones, sus votos fueron contabilizados como parte de Lima Metropolitana.

Así, en la práctica, ellos no cuentan con representación política propia en el Congreso ya que anómalamente votan por congresistas que no forman parte de su circunscripción (Tuesta, 2017a, p. 13). Este hecho revela los límites de nuestro diseño institucional, puesto que, al no ofrecer representantes para los residentes en el extranjero, los intereses o demandas de estos ciudadanos quedan excluidos durante todo el proceso electoral. Ello contraviene nuevamente el principio del pluralismo social, económico o ideológico que todo sistema democrático debe garantizar.

Respecto a lo segundo, los resultados finales de la elección del año 2016 otorgaron a Fuerza Popular la mayoría absoluta de los escaños del Congreso, pero con una votación apenas superior al tercio de la votación nacional. En términos porcentuales, dicha agrupación consiguió el 56,15% de los escaños con solo el 36,34% de votos válidos. Este hecho podría indicar que las reglas electorales establecidas han generado una sobrerrepresentación de una determinada fuerza política.

No obstante, el balance preliminar de nuestra democracia reflejada en el proceso electoral de 2016 se vuelve todavía más sombrío si consideramos que aproximadamente 8,5% de votos no obtuvieron representación parlamentaria en dicha elección. Ello porque algunas agrupaciones políticas no consiguieron pasar el umbral de representación establecido por las normas electorales vigentes.

TABLA 1
Votación y escaños obtenidos – Elecciones Generales 2016

Organización política	Votos válidos obtenidos	Escaños obtenidos	Porcentaje de escaños
Fuerza Popular	36,34	73	56,15
Peruanos Por El Cambio	16,47	18	13,85
Frente Amplio	13,94	20	15,38
Alianza Para el Progreso	9,23	9	6,92
Alianza Popular	8,31	5	3,85
Acción Popular	7,20	5	3,85
Democracia Directa	4,33	0	0
Perú Posible	2,35	0	0
Frente Esperanza	1,15	0	0
Partido Político Orden	0,56	0	0
Progresando Perú	0,12	0	0
Total	100	130	100

Fuente: ONPE-GITE. Elaboración propia.

La organización política más afectada en la distribución de escaños fue Democracia Directa, dado que su lista al Congreso obtuvo el 4,33% de votos a nivel nacional e, incluso, en Cajamarca esta agrupación alcanzó el 49,4% de los votos válidos; sin embargo, a pesar de obtener un significativo respaldo popular, no consiguió ningún representante al Congreso por dicha región (ver tabla 1).

¿Qué hubiese pasado si las leyes no establecían un umbral de representación? Según los cálculos realizados por Carey & Levitsky (2016), la organización política Democracia Directa hubiera conseguido al menos cinco representantes, mientras que Perú Posible hubiera alcanzado una curul. En vez de ello, como ellos mismos lo señalan, esta regla hizo posible que la mayoría de estas curules sean adjudicadas al partido que obtuvo la mayor votación en su lista congresal.

Además, la explicación de esta distorsión no solo está en el sistema de distribución de escaños, sino también en el hecho de que poseemos una gran cantidad de circunscripciones con pocos escaños: veintiuna tienen menos de cinco escaños; dos tienen seis escaños; otras dos más, siete escaños, y una, Lima Metropolitana, tiene 36. De esa manera, como bien lo ha señalado Tuesta, «...en un país que tienen una gran cantidad de circunscripciones con pocos escaños, el partido con más votos, y que están claramente distribuidos, consigue más escaños en desproporción de los porcentajes obtenidos...» (2016, pp. 32-33).

Por último, las distorsiones reseñadas nos guían hacia un debate mayor sobre la forma en que hemos concebido nuestra representación parlamentaria. En la actualidad, esta se basa en el número de electores que posee cada región, lo que favorece directamente a Lima Metropolitana en desmedro de las otras regiones del país y, evidentemente, profundiza el centralismo político.

Entonces, ¿cómo hacer más democrático nuestro sistema de representación? O, ¿cómo aseguramos que en el Parlamento estén expresadas efectivamente las diversas voces de la sociedad (pluralismo democrático)? O, también, ¿por qué no incorporar en nuestro sistema de representación un espacio de deliberación donde la representación sea territorial? Las respuestas no son únicas, pero las inquietudes planteadas deberían resolverse antes de discutir nuevamente sobre los cambios que precisa la legislación electoral.

3. Desafíos y avances del principio de igualdad política: los indocumentados y el ausentismo electoral

El principio de igualdad política, entendido desde la perspectiva de los electores, supone que todos los ciudadanos deben gozar de la posibilidad de ejercer su derecho al voto en igualdad de condiciones. En otros términos, para que un proceso electoral sea considerado plenamente democrático «...todo ciudadano debe tener una oportunidad efectiva de votar, y todos los votos deben contarse como iguales» (Dahl, 1999, p. 110).

Sin embargo, ¿podríamos afirmar que todos los ciudadanos peruanos han tenido la misma oportunidad de votar en las Elecciones Generales de 2016? Según la legislación vigente, el único impedimento para que un individuo mayor de edad no pueda ejercer su derecho al voto, teniendo la voluntad para hacerlo, es que este no posea el Documento Nacional de Identificación (DNI).

En nuestro caso, la obtención del DNI supone un trámite personal de carácter administrativo que el ciudadano peruano debe realizar ante la instancia pertinente⁵. Entonces, si consideramos las características de nuestros asentamientos rurales (alto grado de dispersión y pobreza extendida), así como la

5 Todo peruano, desde los 17 años, debe acudir a alguna de las Oficinas Registrales del RENIEC, portando una copia certificada de su acta de nacimiento expedida, un recibo de servicio público (agua, teléfono, predial, arbitrio) en original y copia, una foto actual tamaño pasaporte y un comprobante de pago por el importe de S/. 29.00 (\$ 8,9).

presencia de las diversas instituciones del Estado en el territorio, la obtención del DNI sería un proceso complicado y plagado de obstáculos para un gran sector de nuestra población.

Sin embargo, las políticas de restitución de la identidad aplicadas en el último decenio han conseguido revertir sustancialmente el problema de los indocumentados en nuestro país. En efecto, los datos disponibles revelan que el porcentaje de indocumentados con edad para ejercer el derecho al voto en el Perú cayó de 6,66% en 2002 a apenas 0,68% en 2011.

Esta notable reducción del número de indocumentados podría llevarnos a afirmar que probablemente en las Elecciones Generales 2016 más del 99% de peruanos mayores de edad no tuvo ningún impedimento para ejercer su derecho al voto. Ello significaría que habría un gran avance en la concreción del principio democrático de igualdad, puesto que todos los ciudadanos tuvieron la oportunidad de expresarse políticamente. En otros términos, después de casi cuatro décadas de sancionada la universalidad del voto en nuestro país, por fin esta se habría alcanzado, virtualmente⁶.

TABLA 2
Población de mayores de 18 años indocumentada (2002-2011)

Región	2002			2011			Diferencia 2002-2011 (%)
	Población >= 18 años	Indocu- mentados	% Indocu- mentados	Población >= 18 años	Indocu- mentados	% Indocu- mentados	
Amazonas	225 958	60 369	26,72	229 636	4 511	1,96	24,75
Áncash	650 633	54 842	8,43	732 382	5 449	0,74	7,69
Apurímac	247 360	62 705	25,35	240 552	1 495	0,62	24,73
Arequipa	701 287	3 831	0,55	882 025	3 635	0,41	0,13
Ayacucho	304 885	12 525	4,11	365 701	2 244	0,61	3,49
Cajamarca	805 951	38 951	4,83	885 445	10 588	1,20	3,64
Callao	526 055	42 801	8,14	644 914	2 329	0,36	7,78
Cusco	687 386	87 507	12,73	769 145	5 688	0,74	11,99
Huancavelica	232 004	24 795	10,69	248 304	1 516	0,61	10,08
Huánuco	434 157	80 328	18,50	442 707	5 538	1,25	17,25
Ica	424 002	11 099	2,62	515 129	1 854	0,36	2,26
Junín	709 384	35 532	5,01	785 360	6 409	0,82	4,19
La Libertad	909 924	41 924	4,61	1 107 962	9 231	0,83	3,77
Lambayeque	667 584	53 534	8,02	777 617	5 340	0,69	7,33
Lima	5 140 330	73 935	1,44	6 544 124	23 970	0,37	1,07

⁶ Con la Constitución de 1979 (dada el 12 de julio) formalmente se amplió, de manera considerable, el padrón electoral con la inclusión de los analfabetos y los jóvenes mayores de 18 años.

Región	2002			2011			Diferencia 2002-2011 (%)
	Población >= 18 años	Indocu- mentados	% Indocu- mentados	Población >= 18 años	Indocu- mentados	% Indocu- mentados	
Loreto	470 554	99 416	21,13	539 611	9 604	1,78	19,35
Madre de Dios	57 534	1 034	1,80	69 232	967	1,40	0,40
Moquegua	101 860	4 860	4,77	120 897	285	0,24	4,54
Pasco	146 331	4 331	2,96	165 462	1 414	0,85	2,11
Piura	932 418	41 418	4,44	1 098 482	11 148	1,01	3,43
Puno	733 423	44 423	6,06	780 652	4 034	0,52	5,54
San Martín	425 415	116 698	27,43	457 094	6 111	1,34	26,09
Tacna	187 192	6 192	3,31	213 208	688	0,32	2,99
Tumbes	120 289	5 289	4,40	136 474	1 127	0,83	3,57
Ucayali	245 076	63 081	25,74	265 418	3 821	1,44	24,30
Total	16 086 992	1 071 420	6,66	19 017 533	128 996	0,68	5,98

Fuente: RENIEC (2005); RENIEC (2012).
Elaboración propia.

No obstante, este significativo avance debe ser matizado con un par de observaciones basadas en las cifras disponibles hasta el año 2011. La primera de ellas nos indica que persiste un bolsón bastante pequeño de ciudadanos que, por no tener DNI, estarían prácticamente excluidos de cualquier proceso electoral. Sin embargo, el porcentaje de estos no es tan elevado, pues el promedio de indocumentados por región es poco menos del 1%.

La segunda observación nos invita a reflexionar, desde una perspectiva histórica, sobre el problema de los indocumentados en el Perú. Los datos comparados de los años 2002 y 2011 nos revelan, que, en algunas regiones del país, las primeras elecciones peruanas del siglo XXI se celebraron con la exclusión de aproximadamente 25% de sus ciudadanos. Según las cifras ofrecidas por el RENIEC, estas regiones fueron: Amazonas, Apurímac, Loreto, San Martín y Ucayali (ver tabla 2).

Asimismo, si retrocedemos hasta el año en que formalmente se otorgó el derecho al voto para los analfabetos —quienes, además de indocumentados, eran pobres y no tenían el español como lengua materna—, debemos reconocer que la restauración efectiva de su derecho al voto fue un proceso lento y progresivo.

En un sugerente artículo, Del Águila (2009), al comparar las tasas de crecimiento de la población del país con las del padrón electoral, concluyó que, desde 1980 y en cada una de las elecciones posteriores, un porcentaje significativo

de ciudadanos peruanos no tuvo la posibilidad objetiva de participar en los diferentes procesos electorales. Ello porque no estaban inscritos en el padrón electoral, lo cual, en la práctica, equivale a decir que no habían gestionado la obtención de su DNI⁷.

Lo resaltante de su investigación son los hallazgos a nivel regional. En efecto, los datos desagregados para el periodo 1980-1993 nos permiten identificar las regiones donde se excluyó al grueso de la población electoral. Según Del Águila, departamentos como Puno, Huánuco, Madre de Dios, Huancaavelica y San Martín incrementaron su población electoral entre 250 y 300% aproximadamente. El caso extremo fue Apurímac, pues su población electoral se incrementó en 342% para el periodo 1978-1993. Esto significa que en esa región «...apenas uno de cada cuatro electores en 1993 lo había sido quince años antes...» (2009, p. 53).

En suma, señalar que la universalidad del voto en el Perú existe desde las Elecciones Generales de 1980, solo porque en la Constitución de 1979 el voto fue otorgado a los analfabetos, es una aseveración válida en el mundo formal o jurídico. El fenómeno de los indocumentados nos revela que, hasta antes de las Elecciones Generales de 2016, un gran porcentaje de ciudadanos peruanos no tuvo la oportunidad efectiva de ejercer su derecho al voto.

Asimismo, afirmar que en las Elecciones Generales 2016 poco más del 99% de ciudadanos peruanos, si deseaban —dado que tenían su respectivo DNI—, podrían haber votado, nos lleva a reflexionar sobre otro problema: el ausentismo electoral. Es decir, si todos los ciudadanos peruanos, en la práctica, pueden ejercer su derecho al voto, ¿por qué un número importante de ciudadanos que podrían haber votado no lo hicieron?⁸

Este fenómeno no es menor si consideramos que en las elecciones analizadas el ausentismo representó alrededor de 18,2% en la primera vuelta y 19,9% en la

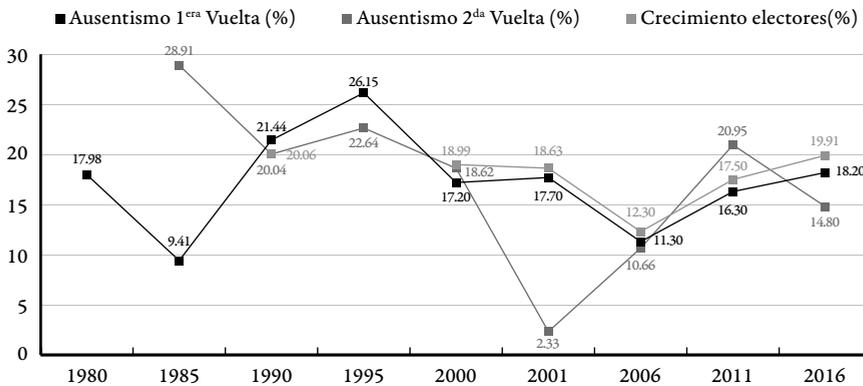
7 En términos numéricos, el crecimiento intercensal de la población del país entre 1981 y 1993 fue 27,5%, mientras que el crecimiento del padrón electoral para el periodo 1978-1990 fue 133%. Esta variación significativa nos revela que, en las elecciones generales de los años 1985 y 1990, un gran porcentaje de peruanos que poseía la edad para ejercer su derecho al voto no pudo hacerlo debido a que eran indocumentados (Del Águila, 2009).

8 Claro está que garantizar el derecho al voto no supone o exige que todos lo ejerzan. Pero, la concurrencia mayoritaria de los ciudadanos a las urnas es fundamental para el funcionamiento del sistema político. Dicho de otra forma, el principio de igualdad es esencial para conferirle legitimidad al sistema democrático, pero este último solo es viable si la mayor parte de ciudadanos participa en la vida pública (Nohlen 2004; Franco-Cuervo & Flórez, 2009, pp. 265-266).

segunda vuelta electoral. Ello equivale a decir que casi dos de diez ciudadanos peruanos optaron por no acudir a las urnas. Asimismo, si analizamos estas cifras desde una perspectiva histórica, podríamos concluir que el problema del ausentismo electoral en el Perú es persistente y estructural.

En efecto, el porcentaje de omisos alcanzado en 2016 es similar al de 1980, año en el que, luego de un periodo de dictadura militar, volvimos a escoger un presidente de manera democrática (ver gráfico 1). Es decir, luego de aproximadamente 36 años de haber implementado la institución medular del sistema democrático —las elecciones—, el porcentaje de omisos al voto se ha mantenido.

GRÁFICO 1
Elecciones Generales 1980-2016



Fuente: ONPE-GITE / JNE-Infogob
Elaboración propia.

Adicionalmente, si comparamos el ausentismo del año 2016 (primera y segunda vuelta) con los registrados en los procesos electorales de 2006 y 2011, constatamos que el Perú viene experimentando un aumento consistente del ausentismo electoral. Esta tendencia resulta paradójica si recordamos que este incremento ocurre después de concluido un gobierno (20001-2006) que buscó reafirmar las instituciones democráticas del país, luego de caído el régimen de Fujimori (2000).

Entonces, al enfocar nuestro análisis en el último decenio (2006-2016) podríamos plantearnos la siguiente pregunta: ¿por qué los ciudadanos peruanos no acuden a ejercer derecho a voto? Tuesta ha explicado que el ausentismo electoral puede ser explicado por diversos factores: los fortuitos y los de naturaleza

estructural. Los primeros tendrían que ver con enfermedad, viajes de urgencia o desastres naturales; mientras que los segundos, con ciudadanos que viven en centros poblados alejados o de difícil acceso o que tienen dificultades para inscribirse en el registro civil o electoral, con los altos costos del desplazamiento hacia el local de votación o con una situación de carencia material extrema (2003, pp. 53-54).

Asimismo, en un estudio realizado por la ONPE, se identificaron dos factores recurrentes que explicarían la omisión al voto en las elecciones celebradas en el periodo 1998-2002: la distancia entre las zonas de residencia de los ciudadanos y sus locales de votación, y los altos costos para desplazarse entre dichos lugares (ONPE, 2005, p. 39). Aunque el análisis realizado no considera los procesos celebrados después de 2002, sus hallazgos podrían brindarnos ciertos indicios, puesto que se toma en cuenta la dimensión regional.

Considerando las perspectivas de Tuesta (2003), ONPE (2005) y la disminución progresiva del número de indocumentados en el Perú, podríamos señalar, preliminarmente, que son las razones estructurales las que explican mejor la tendencia creciente del ausentismo electoral. En efecto, si analizamos la variación porcentual de electores y omisos en la primera vuelta de las elecciones generales de los años 2006 y 2016 ⁹, podremos notar que, en regiones como Huancavelica, Amazonas y Loreto, mientras que el número de omisos llegó casi a triplicarse, el de electores apenas aumentó entre un 30 y 50%. En el extremo opuesto, están ubicadas las regiones de Lima, Callao y Lambayeque, donde el número de omisos en el periodo 2006-2016 creció alrededor del 80% pero el aumento del número de electores solo fue entre 30 y 38%.

¿Qué características en común presentan las regiones con un mayor crecimiento de omisos al voto? Aunque este hecho se merece una investigación más detallada, podemos señalar que la mayoría de ellas presentan problemas de integración física y una importante población rural. Es decir, los factores llamados estructurales —como la distancia o lejanía— y la limitada disponibilidad de recursos materiales podrían explicar la decisión involuntaria de un grupo significativo de ciudadanos de no acudir a las urnas.

9 En este análisis se excluyen las segundas vueltas, pues la diferencia del ausentismo electoral entre las primeras y las segundas vueltas es despreciable (ver gráfico 1). Por ello, para asegurar la calidad de la comparación se optó por analizar elecciones de características similares.

TABLA 3
Crecimiento porcentual de Electores y Omisos 2006 y 2016 – Primeras vueltas

Región	Electores 2006	Omisos 2006	Electores 2016	Omisos 2016	Tasa crecimiento omisos 2006-2016	Tasa crecimiento electores 2006-2016
Huancavelica	203 844	22 046	274 440	73 061	231,40	34,63
Amazonas	179 331	26 019	270 175	76 623	194,49	50,66
Loreto	416 419	65 812	630 498	187 972	185,62	51,41
Huánuco	354 416	46 791	525 051	132 793	183,80	48,15
Pasco	135 670	15 713	185 057	44 394	182,53	36,40
Tumbes	110 335	9 279	156 120	25 879	178,90	41,50
Cajamarca	721 239	84 811	1 009 775	230 133	171,35	40,01
San Martín	357 124	44 613	566 666	119 967	168,91	58,67
Áncash	611 881	66 202	831 235	173 780	162,50	35,85
Tacna	172 427	13 188	253 524	34 326	160,28	47,03
Madre De Dios	47 742	7 124	95 538	18 262	156,34	100,11
Ayacucho	306 662	38 012	421 956	95 637	151,60	37,60
Ucayali	201 342	31 122	336 888	78 265	151,48	67,32
Puno	674 865	49 599	858 504	124 577	151,17	27,21
Apurímac	195 954	26 293	284 436	65 524	149,21	45,15
Piura	914 912	91 168	1 266 557	218 423	139,58	38,43
Nación	16 494 906	1 862 903	22 901 954	4 167 824	123,73	38,84
La Libertad	942 656	104 252	1 292 488	226 441	117,21	37,11
Cusco	643 629	78 761	915 199	169 899	115,71	42,19
Moquegua	99 962	8 366	133 777	17 915	114,14	33,83
Ica	451 197	34 712	583 777	73 371	111,37	29,38
Junín	701 190	83 043	875 674	168 079	102,40	24,88
Arequipa	770 535	69 610	1 035 654	139 785	100,81	34,41
Lambayeque	676 735	74 019	889 355	148 367	100,44	31,42
Lima	5 605 218	550 449	7 580 758	1 011 320	83,73	35,24
Callao	541 730	54 736	743 928	100 134	82,94	37,32

Fuente: ONPE-GITE, JNE-infogob.
Elaboración propia.

En suma, podríamos afirmar que nuestra democracia posee un grupo de ciudadanos que, de manera forzada, no acude a votar por razones estructurales. Ello confirmaría que todavía mantenemos una forma de exclusión material o real (documentados que no pueden ir a votar), a pesar de que, formalmente, esta ha sido superada, gracias a la efectividad de las políticas de restitución de la identidad implementadas desde inicios del siglo XXI.

Por último, cabe una última reflexión sobre el fenómeno del ausentismo puesto que, erróneamente, se asume que nuestras cifras de ausentismo electoral no constituyen un problema real para nuestra democracia. Desde esta perspectiva no habría problema, siempre y cuando mantengamos la obligatoriedad del voto. En otros términos, se asume que difícilmente, por una baja participación electoral, la legitimidad de nuestro mecanismo de elección democrático, así como sus resultados, sea cuestionado. Ello porque las sanciones establecidas siempre nos garantizarán que un significativo porcentaje de ciudadanos acudan a votar.

Pero, ¿la finalidad del sistema democrático es asegurar que un contingente importante de ciudadanos vaya a votar? ¿Ese es el objetivo último de los principios y valores democráticos? Sin duda, pensar de esa manera es reducir sustancialmente el significado de lo que implica tener un sistema democrático legítimo y consolidado. Recordemos que la vitalidad de una democracia no solo se mide a través de la participación electoral de los ciudadanos, sino, fundamentalmente, cuando todos ellos tienen la oportunidad efectiva de ejercer su derecho al voto (principio de igualdad política).

4. A modo de conclusión

En el presente artículo se ha procurado analizar el proceso electoral como un fiel reflejo del nivel de arraigo de los principios democráticos en la sociedad peruana. El estudio ha identificado que, por lo menos, dos principios esenciales de toda democracia no se han expresado claramente en el proceso electoral. Por un lado, el principio del pluralismo político ha sido afectado durante su desarrollo. En este caso, las exclusiones de fuerzas políticas con cierto arraigo electoral de la contienda, así como la no representación efectiva de otras, han revelado los límites de nuestro sistema democrático.

De otra parte, respecto a la igualdad política, las elecciones del año 2016 nos muestran un gran avance, puesto que la exclusión de un significativo grupo de ciudadanos (indocumentados) ha llegado a ser menos del 1%. Sin embargo, cabe reconocer que este proceso ha sido lento y progresivo; tanto así que, en la primera elección general del siglo XXI, en algunas regiones, el 25% de mayores de 18 años estaban excluidos del proceso electoral por no poseer el DNI.

Además, el desafío mayor para la afirmación de este principio vendría por el lado del persistente ausentismo electoral. Las razones son múltiples, pero, sumadas a las de carácter estructural —que evidencian la supervivencia de una forma real de exclusión ciudadana—, es evidente que también existe un significativo nivel de desafección ciudadana hacia el sistema de representación política, el cual se expresa regularmente a través de la negación a ejercer el derecho al voto, a pesar de que este es obligatorio y podría acarrear algunas sanciones.

En ambos casos descritos, el diseño institucional no ha generado los efectos esperados; más bien, algunas normas («nuevas» y «antiguas») han afectado la normalidad del proceso electoral, al punto de repercutir en la concreción de los principios democráticos del pluralismo e igualdad. Pero, la tarea mayor trasciende el diseño institucional puesto que pasa por anular las condiciones estructurales que obstaculizan o hacen más costoso el acto de votar para algunos de nuestros ciudadanos. Sin esto, el principio de igualdad no estará plenamente plasmado en nuestra democracia.

En la actualidad, nuevamente la reforma política-electoral está en la agenda pública. Aunque este breve balance ofrece una mirada crítica sobre algunas de las leyes vigentes en nuestro país, no asumimos que ellas sean del todo negativas. Más bien, lo que se ha intentado es ofrecer algunas explicaciones sobre su poca efectividad, con el objetivo de que el debate sobre la reforma electoral considere los efectos que este podría tener sobre el afianzamiento de los ideales democráticos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAREY, John & Steven LEVITSKY

2016 *Fujimori's Party Already Controls Peru's Congress. Here's Why Observers Are Worried. The Washington Post.* https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/06/03/fujimoris-party-already-controls-perus-congress-heres-why-observers-are-worried/?utm_term=.a3ecc31bfe44

DATUM

2016 *Pulso-Perú. Encuesta de Opinión Pública a Nivel Nacional Marzo.* Lima: Autor.

DAHL, Robert A.

1971 *Polyarchy: Participation and Opposition.* New Haven: Yale University Press.

1999 *La democracia: una guía para los ciudadanos.* Madrid: Taurus.

DEL ÁGUILA, Alicia

2009 El otro desborde popular: el voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la «crisis» del sistema de partidos peruano. *Elecciones*, 8(9), 39-59.

FRANCO-CUERVO, Beatriz & Javier Andrés FLÓREZ

2009 Participación electoral. ¿Esencia de la democracia? En Jorge REYNOSO NÚÑEZ y Herminio SÁNCHEZ DE LA BARQUERA (coords.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario* (pp. 259-275). México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

FREIDENBERG, Flavia & Steven LEVITSKY

2007 Organización informal de los partidos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 46(84), 539-568.

HARTLYN, Jonathan, Jennifer MCCOY & Thomas M. MUSTILLO

2009 La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en América Latina. *América Latina Hoy*, 51, 15-40.

LA REPÚBLICA

2016 *OEA sobre caso Julio Guzmán: «se deben evitar elecciones semidemocráticas»*. <http://larepublica.pe/politica/756267-oea-sobre-caso-julio-guzman-se-deben-evitar-elecciones-semidemocraticas>

LEVINE, Daniel & José Enrique MOLINA

2007 La calidad de la democracia en América Latina: Una visión comparada. *América Latina Hoy*, 45, 17-46.

LEVITSKY, Steven

2016 *Una elección semidemocrática*. Recuperado de <http://larepublica.pe/impresia/opinion/751450-una-eleccion-semidemocratica>

NOHLEN, Dieter

2004 La participación electoral como objeto de estudio. *Elecciones*, 2(3), 137-157.

ONPE

2005 *El ausentismo electoral en el Perú: 1998-2002*. Lima: Autor.

RENIEC

2005 *Plan Nacional de Restitución de la Identidad: Documentando a las Personas Indocumentadas 2005-2009*. Lima: Autor.

2012 *Plan Nacional Perú Contra La Indocumentación 2011-2015*. Lima: Autor.

SÁNCHEZ, Luis

1986 *Democracia y procesos electorales*. San José: Capel.

SCHUMPETER, Joseph

1983 *Capitalismo, socialismo y democracia*. Dos volúmenes. Barcelona: Orbis.

TUESTA, Fernando (ed.)

2003 Abstencionismo y ausentismo, ¿son iguales? *Elecciones*, 2, 51-57.

TUESTA, Fernando

2017a Elecciones competitivas y resultados imprevistos. En Fernando TUESTA (ed.), *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado* (11-39). Lima: Fondo Editorial PUCP.

2017b *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

ONPE: <https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/>

INFOGOB: <http://www.infogob.com.pe/Eleccion/eleccion.aspx>

[Sobre los autores]

GERSON JULCARIMA ÁLVAREZ

Peruano. Sociólogo y profesor del Departamento de Humanidades y de la Facultad de Arquitectura e Ingeniería de la Universidad de Lima. Realizó sus estudios de maestría en la Universidad Metodista de San Pablo (Brasil) y en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asimismo, ha desarrollado y coordinado investigaciones sobre temas vinculados a la participación política y electoral en la Dirección Nacional de Estudios Estratégicos y Prospectiva del CEPLAN, la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica del JNE y la Subgerencia de Educación e Investigación Electoral de la ONPE. Entre sus últimas publicaciones figuran los artículos «Evangélicos y elecciones en el Perú, 1979-2006» (*Religión y poder en el Perú republicano, Armas, 2008*) y «Un esbozo histórico sobre la construcción de la identidad social de los protestantes en el Perú» (*Socialismo y Participación, 100*).

MANUEL VALENZUELA MARROQUÍN

Peruano. Licenciado en Antropología por la Universidad Nacional Federico Villarreal, egresado de la Maestría en Ciencia Política de la PUCP. Becario de la Cooperación Técnica Belga. Ha realizado investigaciones sobre el proceso de violencia política de las dos últimas décadas del siglo XX en el Perú, profundizando en el análisis de testimonios de los actores de dicho conflicto. Cuenta con publicaciones académicas en medios nacionales e internacionales. En los últimos años ha desarrollado investigaciones sobre la participación política electoral de comunidades indígenas en el Perú y sobre la conflictividad y violencia en las elecciones municipales en 2014. Es docente en la Universidad Nacional Federico Villarreal y en la Universidad San Martín de Porres.