
SANCIONES, MULTAS Y ABSTENCIONISMO ELECTORAL EN EL PERÚ

Tres estudios sobre
participación electoral
y voto obligatorio



Manuel Valenzuela
Coordinador

Cristhian Jaramillo
Rocío Rebata Delgado
Gerson Julcarima
Guadalupe Tuñón
Germán Feierherd

SANCIONES, MULTAS Y ABSTENCIONISMO
ELECTORAL EN EL PERÚ.

TRES ESTUDIOS SOBRE PARTICIPACIÓN
ELECTORAL Y VOTO OBLIGATORIO



SANCIONES, MULTAS Y ABSTENCIONISMO ELECTORAL EN EL PERÚ

**Tres estudios sobre
participación electoral
y voto obligatorio**

Manuel Valenzuela
(Coordinador)

*Cristhian Jaramillo
Rocío Rebata Delgado
Gerson Julcarima
Guadalupe Tuñón
Germán Feierherd*

Cristhian Jaramillo Huamán, Rocío Rebata Delgado, Gerson Julcarima,
Guadalupe Tuñón, Germán Feierherd

**SANCIONES, MULTAS Y ABSTENCIONISMO ELECTORAL EN EL PERÚ.
TRES ESTUDIOS SOBRE PARTICIPACIÓN ELECTORAL Y VOTO OBLIGATORIO**

Lima: ONPE, 1ra. edición, 2019

206 págs. – Serie Documento de trabajo 45

Voto obligatorio / Elecciones Regionales y Municipales / Elecciones Generales / Partidos
políticos / Movimientos Regionales / Participación electoral / Multas electorales /
Ausentismo electoral / Participación ciudadana

***Sanciones, multas y abstencionismo electoral en el Perú.
Tres estudios sobre participación electoral y voto obligatorio***

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Jr. Washington 1894, Lima 1

Teléfono: 417-0630

publicaciones@onpe.gob.pe

www.onpe.gob.pe

Jefe de la ONPE (i):

Manuel Francisco Cox Ganoza

Dirección del proyecto editorial:

María del Pilar Biggio Pastor
Gerenta de Información y Educación Electoral

Rosa Lissie Terrones Ordinola
Subgerenta de Información e Investigación Electoral (e)

Coordinación:

Manuel Valenzuela Marroquín

Investigación y redacción:

Rocío Rebata Delgado
Gerson Julcarima
Guadalupe Tuñón
Germán Feierherd
Cristhian Jaramillo Huamán

Cuidado de edición:

Enrique Hulerig Villegas

Diagramación y carátula:

Saúl Soria Sánchez

Corrección de estilo:

Martha Stolar Sirlupú

1ra. edición: Lima, junio de 2019

Tiraje: 500 ejemplares

Todos los derechos reservados

ISBN: 978-9972-695-80-3

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2019-08120

MEDIAPRINT S.AC.

Tarapoto 1077, Breña

Telf. 330-3415

e-mail: administracion@mediaprint.com.pe



Gerencia de Información y Educación Electoral
Subgerencia de Información e Investigación Electoral
Área de Información e Investigación Electoral

SANCIONES, MULTAS Y ABSTENCIONISMO
ELECTORAL EN EL PERÚ. TRES ESTUDIOS SOBRE
PARTICIPACIÓN ELECTORAL Y VOTO OBLIGATORIO

Serie: Documentos de Trabajo
Documento de Trabajo N.º 45

ÍNDICE

Presentación	15
<i>Manuel Cox Ganoza</i>	
Introducción	17
La participación política y el abstencionismo: Breves definiciones en el marco latinoamericano	23
<i>Cristhian Jaramillo</i>	
1.1. La participación política: un alcance teórico	24
1.2. El abstencionismo y el ausentismo: falsos sinónimos	29
1.3. El por qué no participar: algunas explicaciones desde la literatura	30
1.4. El que se abstiene: generando algunas aproximaciones que definen su perfil	36
1.5. El no votar: el caso de Latinoamérica	38
1.6. Una crítica a la participación: ¿mejor o peor que antes?	47
1.7. A manera de conclusión. Alternativas para elevar la participación electoral	49
Referencias bibliográficas	51
Ciudadanía, voto obligatorio y penalidades por no votar en el Perú (1823-1993)	57
<i>Rocío Rebata Delgado</i>	
2.1 Ciudadanos, omisos y penalidades por no votar (1823-1892)	58
2.2 Restricción de la ciudadanía y suspensión legal del voto obligatorio entre 1895-1929	74
2.2.1 Las novedades de la Ley Electoral de 1896 y sus modificatorias	75
2.2.2 Ciudadanía y características del voto en la Constitución de 1920	79
2.3 La reinstauración del voto obligatorio (1931-1990)	80

2.3.1 El Estatuto Electoral de 1931 y la Constitución de 1933	81
2.3.2 El Estatuto Electoral de 1962	95
2.3.3 El retorno a la democracia y al deber de votar (1978-1990)	99
Reflexiones finales	128
Referencias bibliográficas	131
Multas electorales, ausentismo y participación electoral en el Perú (2002-2018)	137
<i>Gerson Julcarima, Guadalupe Tuñón y Germán Feierherd</i>	
3.1 El voto obligatorio: una visión general sobre sus efectos en la participación	138
3.2. El voto obligatorio en el Perú desde la Constitución de 1993	141
3.2.1 La implementación de las multas escalonadas y la vigencia de la “muerte civil” (2006-2018)	144
3.2.2 Sobre las justificaciones o dispensas por no acudir a votar	147
3.2.3 Un breve análisis sobre la efectividad de las sanciones	149
3.2.3.1 La cobranza coactiva de las multas.....	150
3.2.3.2 Sanciones no monetarias: ¿a quiénes afecta con mayor intensidad?	150
3.3 Un acercamiento descriptivo a las elecciones presidenciales y regionales (2002-2018).....	157
3.4 El impacto de las multas escalonadas sobre la participación elec- toral en las elecciones presidenciales y regionales (2010-2018)	163
3.4.1 Descripción del método de análisis	163
3.4.2 Los resultados: multas altas vs. multas bajas	168
Referencias bibliográficas	175
Sobre los autores.....	177
Album fotográfico	180

TABLAS

• CAPÍTULO 1

<i>Tabla 1:</i> Sanciones monetarias o administrativas en Latinoamérica	39
---	----

• CAPÍTULO 2

<i>Tabla 1:</i> Marco constitucional sobre ciudadanía y características del voto en el Perú (Siglo XX)	58
--	----

<i>Tabla 2:</i> Voto obligatorio y penalidades por no votar en el marco legal y reglamentario de elecciones, 1824-1861	64
--	----

<i>Tabla 3:</i> Marco constitucional sobre ciudadanía y características del voto en el Perú, siglo XX	88
---	----

<i>Tabla 4:</i> Voto obligatorio, voto facultativo y penalidades por no votar en el marco legal y reglamentario de elecciones, 1931-1962	90
--	----

<i>Tabla 5:</i> Relación de posibles causales de omisión al voto y procedimientos para la regularización del sufragio o dispensa, 1980	103
--	-----

• CAPÍTULO 3

<i>Tabla 1:</i> Sanciones en países que aplican el Voto Obligatorio (VO)	139
--	-----

<i>Tabla 2:</i> Aplicación de multas escalonadas según nivel de pobreza	144
---	-----

<i>Tabla 3:</i> Tabla general de causales de justificación o dispensa electoral (2017)	148
--	-----

<i>Tabla 4:</i> Elecciones Generales 2016: distritos con el menor porcentaje de omisos que cancelaron sus multas	153
--	-----

<i>Tabla 5:</i> Elecciones Regionales y Municipales 2018: distritos con el menor porcentaje de omisos que cancelaron sus multas	154
---	-----

<i>Tabla 6:</i> Elecciones Generales 2016: distritos con los mayores porcentajes de omisos que cancelaron sus multas	155
--	-----

Tabla 7: Elecciones Regionales y Municipales 2018: distritos con el mayor porcentaje de omisos que cancelaron sus multas 156

Tabla 8: Distritos clasificados según el mayor grupo identificado (%) 166

Tabla 9: Regresiones discontinuas: Efecto de multas altas sobre participación electoral. Elecciones Generales y Regionales y Municipales (2010-2018) 171

Tabla 10: Regresiones discontinuas: Efecto de multas altas sobre participación electoral para grupos educativos. Elecciones Generales y Regionales y Municipales (2010-2018) 172

GRÁFICOS

• CAPÍTULO 1

Gráfico 1: Voto voluntario y obligatorio en el mundo 35

Gráfico 2: Participación electoral en América Latina nivel presidencial 43

Gráfico 3: Participación electoral en América Latina nivel parlamentario 45

• CAPÍTULO 2

Gráfico 1: Ausentismo electoral (%) en elecciones generales en territorio nacional, 1931-1990 111

• CAPÍTULO 3

Gráfico 1: Porcentaje de lo recaudado por conceptos de multas aplicadas a los ciudadanos omisos al acto de sufragio, según corresponde a cada organismo electoral 143

Gráfico 2: Promedio de número de servicios públicos utilizados según nivel educativo 152

Gráfico 3: Participación electoral 2002- 2018 157

Gráfico 4: Participación electoral 2002- 2018, según edad 158

Gráfico 5: Participación electoral 2002-2018, Según nivel educativo	159
Gráfico 6: Participación electoral 2002- 2018, según sexo	160
Gráfico 7: Participación electoral 2002- 2018, según nivel de pobreza distrital (%)	161
Gráfico 8: Relación entre nivel de pobreza y participación electoral (%)	162
Gráfico 9: Distribución geográfica de la pobreza y clasificación de los distritos para la aplicación de multas electorales	165
Gráfico 10: Regresión discontinua para las Elecciones presidenciales, regionales y municipales 2010-2018	169
Gráfico 11: Regresión discontinua según tipo de elecciones	170

IMÁGENES

• CAPÍTULO 2

Imagen 1: Relación de electores omisos de la parroquia de San Marcelo, 1828	70
Imagen 2: Modelo para notificación de electores ausentes, 1861	73
Imagen 3: Modelo para notificación de electores multados por las mesas de provincia, 1861	73
Imagen 4: Modelo para notificación de electores presentes en la provincia que se niegan a votar, 1861	74
Imagen 5: Nota de prensa sobre la participación electoral de la mujer en Lima, 1956	92
Imagen 6: Recordatorio sobre el registro del voto en la Libreta Electoral 1956	93

Imagen 7: Nota de prensa sobre mesas de transeúntes en 1956	94
Imagen 8: Nota de prensa sobre mesas de transeúntes en 1956	95
Imagen 9: Libreta electoral de ciudadano dispensado de sufragar, 1963	96
Imagen 10: Fragmento del comunicado del JNE sobre las elecciones municipales 1963	98
Imagen 11: Anuncio que exhorta a la participación en elecciones, 1978	100
Imagen 12: Parte de la infografía* “Cómo votar el 18 de junio”, 1978.....	101
Imagen 13: Parte de la infografía* “Cómo se debe votar”, 1980	107
Imagen 14: Parte de la infografía* “Cómo hacer efectivo el sufragio”, 1985	108
Imagen 15: Libreta electoral con constancias de sufragio, 1985-1992	114
Imagen 16: Nota de prensa sobre una orden detención a omisos al sufragio, 1989	115
Imagen 17: Nota de prensa sobre una orden detención a omisos al sufragio, 1989	116
Imagen 18: Nota de prensa sobre la multa por no votar, 1990	118
Imagen 19: Nota de prensa sobre exoneración de multa, 1990	123
Imagen 20: Nota de prensa sobre la evolución del ausentismo, 1993	127

PRESENTACIÓN

La Oficina Nacional de Procesos Electorales, como autoridad máxima en la organización y ejecución de procesos electorales, de referéndum y otras consultas populares, desarrolla desde el año 2002 investigaciones en materia electoral con un enfoque multidisciplinar. Estas investigaciones se han orientado a comprender los procesos electorales como parte importante de la estructura democrática, pero, además, se busca analizar las diversas formas de participación ciudadana desde los diferentes mecanismos existentes.

Desde la subgerencia de información e investigación electoral se han propuesto diversos temas que se han convertido en parte de las líneas de investigación de la institución como es el empleo y percepción de la ciudadanía sobre el voto electrónico presencial, el análisis de los conflictos ocurridos durante el desarrollo de los procesos electorales, la participación política de los sectores históricamente excluidos mediante la aplicación del sistema de cuotas electorales (mujeres, jóvenes, pueblos indígenas).

Sin embargo, un tema de recurrente interés en las ciencias sociales es el de la dicotomía entre participación y ausentismo que presenta la ciudadanía el día de los comicios. En países como el nuestro, donde el voto es obligatorio, existen mecanismos punitivos que buscan establecer sanciones para evitar que la participación de los ciudadanos en condición de electores se vea reducida. Pese a la importancia que este aspecto implica para conseguir que la elección de autoridades cuente con auténtica representatividad, los estudios sobre este fenómeno no cuentan con suficientes explicaciones que permitan dar cuenta de las razones que lo generan. Por este motivo, el actual texto presenta a los lectores tres investigaciones que toman como referencia la obligatoriedad del voto, las multas electorales y el ausentismo electoral. Cada una de estas investigaciones se realizó desde distintas perspectivas disciplinarias de las ciencias sociales, sin dejar de mantener la relación multidisciplinar que guardan entre sí.

Este texto está integrado por tres secciones, cada una de ellas puede ser leída de forma independiente o como un balance sobre la participación electoral en el caso peruano. La relevancia de esta investigación radica en el análisis que realizan los investigadores sobre el ausentismo que presenta la ciudadanía el día de los procesos electorales. Este problema afecta no solo a la meta de conseguir llevar adelante una elección con auténtica representatividad, sino que vulnera procesos de estabilidad democrática en los que la ciudadanía no se involucra con su derecho al voto, el cual en nuestro país también es una obligación.

Cumplimos de esta manera con ofrecer a la ciudadanía interesada en la investigación en materia electoral una publicación que busca aportar en la mejora de las condiciones de los procesos democráticos mediante los que se eligen a las autoridades.

Manuel Francisco Cox Ganoza
Jefe (i) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales

INTRODUCCIÓN

La omisión al voto es un fenómeno social que no cuenta con muchas investigaciones para el caso peruano. En nuestro país, la obligatoriedad del voto debería reducir el efecto de ausentismo que se registra en un promedio de 17.2 % para cada proceso electoral desde el año 2000; sin embargo, esta omisión al voto se presenta como una constante en el Perú.

Existen muchas iniciativas que han buscado promover la promulgación de una ley en la que el voto sea voluntario en nuestro país; no obstante, se ha comprobado que, en el caso de los países donde existe esta medida, el ausentismo puede llegar a un 58 %, como es el caso de Chile, o un 57.6 % como en el caso de Eslovenia. Sin embargo, se debe precisar que la existencia del voto voluntario no es un factor determinante, pero sí influyente para el abstencionismo electoral; por ejemplo, en el caso de México se han registrado hasta 37 % de omisión al voto por parte de los electores.

Las investigaciones desarrolladas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales en 2005 y 2011 afirman que existen factores determinantes para que se produzca este fenómeno. Estos van desde el tipo de proceso electoral, aspectos geográficos, contextos políticos, conflictividad electoral y las condiciones económicas.

Tal como se observa, el fenómeno del ausentismo no se limita al caso peruano, sino que está presente en los distintos países en los que se realizan procesos electorales. Sin embargo, es escasa la producción académica sobre dicho tema, no existe literatura especializada que desde la teoría registre un aporte significativo a la discusión teórica sobre esta problemática. Es por ello que la ONPE ha destacado la importancia de desarrollar estudios sobre este particular tema. De esta manera se presenta ante los lectores tres estudios importantes.

El primer capítulo, “La participación política y el abstencionismo: breves definiciones en el marco latinoamericano”, de Cristhian Jaramillo, desarrolla

un estado del arte sobre los principales estudios que dan cuenta acerca del abstencionismo, además de brindar definiciones conceptuales que ayudan a comprender el fenómeno estudiado desde la teoría política.

El segundo capítulo, “Ciudadanía, voto obligatorio y penalidades por no votar en el Perú (1823-1993)”, desarrollado por Rocío Rebata Delgado, quien analiza la legislación electoral en el periodo de tiempo señalado, nos da cuenta de los diversos detalles que llevaron a realizar modificaciones en las normas electorales buscando propiciar el ejercicio del sufragio. La investigación de Rebata resalta por el empleo de fuentes primarias que le permiten reconstruir procesos históricos desde la opinión de la prensa; en particular, los eventos ocurridos entre 1978 en adelante.

Finalmente, el tercer capítulo, “Multas electorales, ausentismo y participación electoral en el Perú (2002-2018)”, ha sido desarrollado por Gerson Julcarima Álvarez, Guadalupe Tuñón y Germán Feierherd, quienes han realizado un análisis cuantitativo sobre la participación electoral en el siglo XXI, estableciendo una correlación entre la obligatoriedad del voto, las multas electorales y el ausentismo electoral. Además, al realizar la regresión discontinua establecen la existencia de una relación entre la variable pobreza y participación electoral. El trabajo de estos autores se destaca por las precisiones desarrolladas en el manejo de sus variables, ofreciendo al lector un texto que aporta a comprender el proceso desde la ciencia política y la sociología.

Finalmente, se espera que este texto se convierta en un aporte para comprender desde la discusión académica un tópico importante, pero con escasos estudios realizados, y que colabore con iniciar las investigaciones sobre este fenómeno que afecta a la calidad de representación.

María del Pilar Biggio Pastor
Gerenta de Información y Educación Electoral (GIEE)





NDUM
2018

SEGUNDA
ELECCION REGIONAL 2018

bre

capacitación

ONPE

CUADRO

Antes de de
partici
ca

06390

ONPE

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y EL ABSTENCIONISMO: BREVES DEFINICIONES EN EL MARCO LATINOAMERICANO

Cristhian Jaramillo
Político

Para un correcto estudio del abstencionismo electoral, este exige contemplar tópicos relacionados a la democracia, cultura política, la participación ciudadana, entre otros aspectos. Y es que la preocupación ante un posible incremento del abstencionismo se debe a la irremplazable importancia que posee la participación ciudadana en el modelo democrático. Desde una visión minimalista se considera democracia al sistema en el que los representantes del Estado son elegidos por la mayoría de electores mediante elecciones limpias, libres y justas. Sin embargo, si una gran mayoría se niega a votar, el sistema político que se encuentra apoyado sobre este proceso erosiona.

Como señala ZOVATTO (2003), un abstencionismo alto es particularmente preocupante en sociedades que recientemente se reintegran a la democracia y no son históricamente propensas a este sistema político, como las latinoamericanas. Si grandes partes de la población no votan, es más difícil construir una cultura democrática y fortalecer la legitimidad y capacidad funcional de instituciones políticas. La escasa participación deteriora de manera significativa la democracia pues corta los niveles de *accountability*, disminuye la legitimidad del gobierno, entre otros factores, que son caldo de cultivo para la desconfianza política y el distanciamiento entre el elector y gobierno.

En consecuencia, el tema de la participación electoral no solo es importante por lo que esta significa para la democracia, sino porque, en la actualidad, gracias a la tercera ola democratizadora y otros procesos sociales, existe

un mayor número de elecciones competitivas en mayor cantidad de países. La participación es el indicador más adecuado para medir la respuesta democrática y la calidad de la democracia (FORNOS, POWER & GARAND, 2004).

1.1 La participación política: un alcance teórico

Antes de definir con precisión la participación política, es necesario reconocer, como lo hacen ANDUIZA & BOSCH (2004), que cada persona se encuentra expuesta a distintas maneras de relacionarse con la política. Mientras algunas solo votan, otras participan en partidos políticos, movimientos sociales y otros tipos de instituciones pertenecientes al espacio público. De este modo, así como existen distintas formas de exposición a la política, también existen diferentes maneras de formar parte del proceso. El hecho de participar varía de acuerdo al grado de intensidad, frecuencia, iniciativa y esfuerzo. En cualquiera de sus formas, la participación política resulta ser un elemento fundamental del sistema democrático.

Es posible definir la participación política como toda actividad dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o que influye en la formación de la política estatal. En un término más específico: “comprende las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad” (INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS 2000). Por su parte, VERBA, LEHMAN, & BRADY (1995) definen la participación política como una actividad ideada con la intención y el efecto de influenciar en la decisión política, afectando el accionar del Estado.

Entre las muchas formas de participación política, el voto resulta ser la más directa, ya que, con este elemento, se define quiénes dirigirán el país y qué políticas y prioridades se impondrán. Aunque este grupo de investigadores también evidencia en su estudio una creciente disminución en la asistencia de los ciudadanos a las urnas en contraposición con el aumento de otras esferas de activismo como las protestas sociales o asociaciones no gubernamentales, a nivel mundial, la tendencia indica que la participación política electoral se ha reducido en los últimos cuarenta años (CENTRO DE ESTUDIOS EN DEMOCRACIA Y ASUNTOS ELECTORALES, 2013). Es más, al analizar la base de datos de IDEA Internacional se evidencia que entre 1960 y 2000 los niveles de participación

electoral se redujeron en un 10%, en promedio, y en casi todos los países la participación es más baja de lo que fue hace treinta años o en su primera elección de referencia.

Como se ha mencionado, la participación electoral es necesaria para el correcto funcionamiento de la democracia. El hecho de que los ciudadanos elijan a sus representantes no solo fortalece las instituciones, sino también brinda legitimidad a las autoridades para ejercer su poder. De esta manera, el respaldo electoral se traduce también en un respaldo político, lo que refuerza y justifica el accionar de las políticas tomadas por los representantes. Asimismo, la participación electoral supone una mejor y mayor cultura política y cívica, con ciudadanos más comprometidos con la democracia y dispuestos a ejercer sus derechos.

Bajo este punto, es necesario preguntarse cuáles son los motivos que incentivarían a un ciudadano a que se interese por sí mismo en participar. Esta interrogante se intentó responder en los trabajos iniciales de André Siegfried y de la escuela de la geografía electoral, fundada a principios del siglo XX, que señalaba directamente a factores como la historia y las características sociales y culturales en las regiones. Por su parte, Paul Lazarsfeld, Angus Campbell, Philip Converse, Warren Miller y David Strokes introdujeron el enfoque sociológico y psicológico a la ecuación, mostrando la relevancia que poseen las organizaciones sociales y la pertenencia del ciudadano a estas. En cambio, el estudio de Anthony Downs aproximaba el análisis de la participación política desde la racionalidad económica. Según esta particular corriente, el elector decidía si participar o no de acuerdo a un balance de costo-beneficio (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2006).

Asimismo, es necesario destacar otros factores, como la integración que tiene el ciudadano con la sociedad y su posición social. Este último aspecto, sobre todo, es importante, pues grupos más aventajados poseen mayores posibilidades de participar políticamente, dado que sus necesidades básicas se encuentran cubiertas y pueden destinar parte de su tiempo al espacio público.

El área de residencia también es una variable a considerar —y además de alta importancia, especialmente en América Latina—, donde la penetración territorial es débil y el acercamiento del Estado hacia el ciudadano rural es un reto que continúa vigente. En zonas rurales, por distintos factores, exis-

ten mayores desincentivos para participar políticamente. En tal sentido, no obstante, es posible advertir que para participar es necesario tener, al menos, un mínimo de interés en la actividad, explicar las razones de por qué continuar participando es complicado. ANDUIZA & BOSCH (2004) reconocen que algunas causas que motivan la participación son las siguientes:

1. Los recursos individuales: bajo esta categoría se encuentran la edad, educación, posición social y el tiempo que cada ciudadano posee. Estos son factores que influyen en la participación. Un mayor nivel de recursos supone también mejores condiciones de vida y mayor tiempo libre que se puede destinar al involucramiento en las actividades pues se pueden cubrir los costos de participar.
2. Las redes sociales, grupos y organizaciones: este factor posee una influencia considerable sobre la decisión de participar o no en la política. Los grupos a los que pertenece el ciudadano pueden generar alicientes o desincentivos para cada ciudadano.
3. El interés y el compromiso con la política: la valoración individual que posee cada ciudadano sobre el espacio político juega un rol importante. Sin embargo, en algunos casos la participación puede motivarse por actitudes de rechazo hacia el sistema. La decepción con el gobierno puede provocar incluso el rechazo a cualquier tipo de involucramiento con la política.
4. El contexto político y social: este último aspecto destaca por un alto nivel de variabilidad, ya que un contexto político polarizado genera una mayor participación política, así como momentos “clave”, en los cuales el activismo político es generador de cambios.

De esta forma, la participación política puede ser entendida como un fenómeno cambiante que se produce por una multiplicidad de causas y la combinación de las mismas. No obstante, el hecho de participar o no puede generar consecuencias sobre las personas, las decisiones públicas que se tomen y sobre la misma democracia en el corto y largo plazo.

Por otro lado, las actividades participativas deben ser estudiadas al menos en cinco dimensiones distintas: a) el grado de influencia que se ejerce a través

de la actividad; b) la amplitud del resultado a obtener; c) el grado de conflicto en el que se verán envueltos los participantes; d) el nivel de iniciativa personal para ejercer la actividad; y e) el grado de cooperación entre los ciudadanos (KUSHNER, VERBA, NIE, & KIM, 2006).

Las actividades que reúnen las características de estas dimensiones son conocidas como modos de participación. Estos modos permiten clasificar a los ciudadanos de acuerdo a la manera en que estos participan (INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, 2000). Los modos de participación más comunes son los siguientes:

- a) El voto: este acto se encuentra caracterizado por la presión del gobierno y el resultado del mismo depende de la colectividad. El voto se realiza en procesos electorales, referendos, plebiscitos, entre otros.
- b) La campaña política: el acto de realizar campaña por un candidato requiere una alta cooperación entre individuos que apoyan un determinado proyecto. Las actividades son diversas y de distintos niveles, desde repartir volantes hasta diseñar un plan económico.
- c) La actividad comunitaria: la frecuencia e involucramiento de la participación dependen del tipo de actividad que se centra, sobre todo, en resolver problemas de manera colectiva.
- d) Las actividades particulares: caracterizadas por la obtención de un resultado individual. Un ejemplo de este tipo de actividades es el contacto que tiene el ciudadano con un funcionario público al momento de resolver un asunto particular.
- e) Las actividades de protesta: se caracterizan por demandar acciones que se consideran incorrectas, perjudiciales o ilegales.

De todos estos métodos, el voto es el único que involucra a gran parte de los ciudadanos en todos los países y con el que más familiarizados se encuentran. Sin embargo, como es posible deducir, cada individuo puede ejercer distintos modos de participación bajo distintos niveles de intensidad.

Asimismo, la participación política puede ser clasificada desde distintos criterios. El estudio del INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (2000) realiza la siguiente clasificación:

- a) Participación institucional y no institucional: la primera referida a aquellas actividades integradas a los mecanismos gubernamentales de toma de decisiones: referendos, elecciones, organismos consultivos. Mientras que la participación no institucional comprende actividades que no pasan por canales oficiales como, por ejemplo, las manifestaciones, campañas y otro tipo de actividades. El grado de aceptación que tenga la participación no institucional dependerá de cuán tolerante es el gobierno de turno con este tipo de expresiones.
- b) Participación decisiva o consultiva: la primera posee un carácter vinculante, es decir, la decisión que se tome deberá ser implementada por el gobierno. En cambio, la consultiva solo sirve como una referencia de la opinión popular y, en consecuencia, el gobierno no se encuentra obligado a adoptar necesariamente la decisión que se tome.
- c) Participación directa o indirecta: en el caso de la directa es el ciudadano quien toma una decisión sin necesidad de nexos. En la participación indirecta, los ciudadanos designan a representantes para que estos, a nombre de los primeros, tomen una decisión.
- d) Participación obligatoria o facultativa: este tipo de participación depende del tipo de ordenamiento jurídico de cada país y se relaciona íntegramente con el voto.
- e) Participación temporal o permanente: la primera es usualmente breve, mientras que la participación permanente se encuentra sujeta a horarios y es de larga duración. Este tipo de participación depende del tipo de intervención ciudadana generada, el interés de los individuos y la posibilidad de que el tópico en cuestión siga siendo relevante.

Una vez reconocidos los factores que motivan la participación, los modos de participación y una clasificación básica de la participación política, es posible identificar dos teorías que intentan definir cuál es el grado de participación más saludable para la democracia. La primera, conocida como teoría participativa, es una línea de pensamiento que nace desde la perspectiva griega de participación política. Así, esta sostiene que todos los ciudadanos deben encontrarse involucrados en la política, la toma de decisiones y la elección de representantes. Autores como Poulantzas, Macpherson, Pateman o Barber argumentaban que la participación directa de los ciudadanos era un requisito básico para cualquier sistema democrático. Sin embargo, las críticas a

su imposibilidad de aplicación y la poca voluntad de implicación similar por parte de todos los ciudadanos produjo un serio cuestionamiento a la teoría participativa (ANDUIZA & BOSCH, 2004).

Ante estas críticas, la teoría elitista es la que surgió como alternativa. Esta parte de la idea sostiene que el ciudadano tiene aspectos que abarcan su tiempo, como son el intercambio, el comercio y la supervivencia económica, por lo que no puede dedicar todos sus esfuerzos a la participación política. De esta forma, la democracia representativa nace como una forma de gobierno adaptable a las sociedades complejas. Así, dentro de esta perspectiva, la no participación (ausentismo o abstencionismo) no supone un gran problema, pues admite la posibilidad de que los ciudadanos tienen otras actividades a las que dedicarse (ANDUIZA & BOSCH, 2004).

Sobre este último punto es necesario destacar que la participación, como derecho, abre la posibilidad también de no ejercerla. Esta característica hace que la participación sea uno de los requisitos funcionales de la democracia. A través del voto, la participación cumple con su rol de función constitutiva del Estado. Sin embargo, a pesar de la importancia que tiene participar en los sistemas democráticos, el abstencionismo electoral es uno de los aspectos que aún continúan preocupando a analistas y administradores electorales. No obstante, antes de analizar las motivaciones que existen detrás de abstenerse a participar, es necesario aclarar, de manera breve, conceptualmente, a qué se refiere abstenerse y su diferencia con el ausentismo.

1.2 El abstencionismo y el ausentismo: falsos sinónimos

Siguiendo lo postulado por TUESTA SOLDEVILLA (2003), el abstencionismo y el ausentismo electoral han sido usados, muchas veces, de forma equivocada, como sinónimos que describen un mismo fenómeno. Además, la propagación de estudios, notas de prensa y comunicados que usan indistintamente estas dos categorías no ha contribuido a establecer una clara diferenciación.

La primera gran diferencia entre abstencionismo y ausentismo es el grado de libertad que posee el individuo. Así, la abstención es la negación que tiene el ciudadano a participar en el proceso electoral. El abstencionista pone una distancia entre él mismo y las urnas de forma voluntaria y sus causas son múltiples y variadas, desde la decepción con el sistema político hasta el mismo desinterés en participar. En cambio, el ausentismo supone que el individuo no

puede efectuar su voto por razones ajenas a su decisión. Entre estos factores se encuentran temas que van desde dificultades económicas hasta físicas y administrativas.

Solo de esta manera es posible identificar claramente una diferencia conceptual entre el abstencionismo y ausentismo. Sin embargo, los cálculos sobre cuántas personas se abstienen o ausentan en las urnas es complicado, pues, empíricamente, esto supondría, primero, la identificación de personas que no manifestaron su voto, para luego indagar los motivos de tal acción. En consecuencia, es posible entender por qué estas dos palabras han sido usadas de manera similar. En lo que resta de este breve artículo se denominará al abstencionismo o ausentismo de acuerdo a las causas que los motiven.

1.3 El por qué no participar: algunas explicaciones desde la literatura

Más que un voto no contado, el abstencionismo electoral supone un mensaje mucho más poderoso. En regímenes democráticos presupone la existencia de corrientes que no se integran al juego político o se encuentran decepcionadas del mismo. En cambio, en regímenes autocráticos, la no participación supone una expresión más de la oposición y una forma válida de expresar descontento y deslegitimar al gobierno de turno. De una u otra manera, un alto nivel de abstencionismo termina por dañar el sistema democrático, pues cuestiona directamente a los políticos, a los partidos y a las decisiones que estos tomen.

De acuerdo a TUESTA SOLDEVILLA (2003), es posible identificar hasta cuatro tipos de abstencionismo, que tienen como centro al individuo y el por qué este no participa.

1. Abstención técnica o estructural (ausentismo): se produce cuando el ciudadano no puede votar por factores ajenos a su decisión, es decir, enfermedad, ausencia, defectos en el padrón, clima, entre otros.
2. Abstención política o racional: es cuando el ciudadano toma una actitud consciente de silencio o pasividad en el acto electoral. Este tipo de abstencionismo es la expresión de la voluntad política de rechazo al actual sistema político o de la elección sea porque rechaza a los

candidatos o porque no se siente representado por estos.

3. Abstencionismo apático: se encuentra motivado por la pereza o la falta de convicción de que el voto individual tenga algún impacto o la ignorancia de la consecuencia que produce abstenerse.
4. Abstencionismo cívico: el ciudadano participa en el proceso electoral, pero no apoya ninguna opción política. Este tipo de abstencionismo se ve expresado en el voto en blanco.

Por su parte, explicar las razones del abstencionismo es una tarea complicada desde cualquier punto de vista metodológico. Como Nohlen recuerda (2004b), las razones para abstenerse son múltiples y un estudio enfocado solo en un factor estará, sin lugar a dudas, equivocado. De igual forma, Ghiutã destaca (2014) que múltiples investigadores que han estudiado el fenómeno del abstencionismo y ausentismo electoral bajo distintos enfoques y perspectivas han encontrado distintas variables como respuesta.

Así, los factores que causan la no participación se encuentran relacionados con aspectos sociológicos y circunstanciales. Abstenerse, como ya se ha señalado, se puede explicar desde el grado de decepción o desconfianza que tienen los ciudadanos con los partidos y candidatos, la falta de confianza de que estos puedan ejercer un buen gobierno y la creencia de que, sea cual sea la opción que elija, el sistema no mejorará sus condiciones de vida.

Por ello, cabe resaltar que uno de los factores que motivan el abstencionismo es la misma posición social del individuo. Según la encuesta realizada por el Centre de Recherches Politiques de Sciences Po (antes Centre d'Études de la Vie Politique Française - CEVIPOF), existe una fuerte relación entre la posición social y la participación política. Esta primera variable se encuentra construida por factores como la escala social individual, la ocupación, los ingresos mensuales familiares y el nivel educativo de los individuos. Y es que el abstencionismo no es necesariamente una posición individual, sino una construcción condicionada por las relaciones que tiene el sistema político. La decisión de abstenerse o no también depende del tipo de representación que tenga el ciudadano en la sociedad, su integración profesional, familiar y el grado de pertenencia que el mismo tenga a grupos étnicos y religiosos (GHIUTĂ, 2014).

La decisión de los ciudadanos, al momento de participar en las elecciones, también puede ser evaluada desde una perspectiva economicista en la que el

individuo realiza un análisis costo-beneficio. Como señala DOWNS (1957), la elección de votar parte de un cálculo inicial entre las personas que deciden conscientemente, o no, si votar puede brindarles un beneficio. En un contexto en donde el voto significa un costo de tiempo, dinero o satisfacción personal, el beneficio debe exceder dicho costo, para que el acto sea considerado racional y el actor lo efectúe.

Por su parte, BLAIS (2000), en un intento de explicar la participación electoral, sostuvo que una parte importante de los que participan en la elección lo hacen motivados por creer que tienen una obligación moral. Contrario a ello, FRANKLIN (2004) arguye que, luego de determinado tiempo, las personas adoptan un comportamiento repetitivo sobre los beneficios de votar o abstenerse y, por lo tanto, es más probable que desarrollen un hábito sistemático con el pasar de los años. El cálculo racional del costo y beneficio solo sería trascendental para una decisión en las primeras elecciones en las que el ciudadano participe. Este primer tipo de razonamiento podría resumirse bajo la siguiente ecuación:

$$\text{Voto} \leftrightarrow \mathbf{B} > \mathbf{C}$$

donde:

B: beneficios

C: costos

De esta manera, según este modelo, el comportamiento electoral se basa en un cálculo racional de interés propio. Sin embargo, para que esta lógica se produzca, es necesaria la existencia de un *ceteris paribus*, es decir, de un orden social predecible y de variables externas que se mantengan constantes y sin intervenir en la decisión de participar o no electoralmente. El modelo no evalúa otros factores igual de importantes como el potencial decisorio que tiene el voto del ciudadano o los beneficios y costos no inmediatos que se generan en el acto de votar o abstenerse. Así, DOWNS (1957) replantea el modelo inicial, incluyendo tres factores diferenciados:

B = beneficios esperados (qué tanto beneficio se desea obtener cuando gane un partido sobre el otro).
C = costos (individuales e institucionales)
P = probabilidad de que el voto sea el que determine al ganador

Considerando estas nuevas variables, DOWNS (1957) plantea la siguiente ecuación:

Función de utilidad: $P \times B - C$

Por consiguiente, si el resultado de esta función es positivo, entonces, es posible encontrar personas que sufraguen, ya que consideran que este acto supondrá una utilidad para sí mismos o para el resto de su comunidad. A pesar de la lógica de esta argumentación, la decisión del ciudadano es mucho más compleja, ya que el acto de votar no se circunscribe completamente al aspecto individual, sino que también involucra la valoración que se tenga de la sociedad. El ciudadano no solo sopesa su comportamiento individual, sino también el de los demás, así como la consecuencia de su decisión con respecto a la de los otros.

Ante esta dificultad inicial, RIKER & ORDESHOOK (1968) replantean la fórmula, añadiendo una variable que represente el sentido del deber y la apreciación que tienen los ciudadanos sobre el vivir en una democracia. Así, la función de utilidad añade una nueva variable:

Función de utilidad: $P \times B - C + D$

donde:

D: deber cívico y apreciación de la democracia

Sin embargo, estos intentos de cuantificación de una función de utilidad en la que se predice el comportamiento del ciudadano y su participación en las elecciones resultan insuficientes, puesto que, si bien abarcan un tema más subjetivo, como lo es el deber cívico de la persona, ignora variables externas que influyen además en dicha decisión. Como sostienen SOUTHWELL & EVEREST

(1998) también es posible encontrar factores igual de cruciales que los costos económicos, como la inconformidad, la ineficacia política interna y externa, el contexto económico en el que se encuentra el país y lo decisivo de las elecciones para el futuro de la nación. Para una mejor comprensión de los factores que influyen en la decisión de abstenerse o votar es necesario repasar las variables consideradas en estudios académicos sobre este tópico. La teoría económica no hace más que ver al fenómeno del ausentismo como un comportamiento natural y racional de los individuos. Se consideran las variables cuantitativas y al elector como un ser racional que mide ventajas y desventajas.

Bajo esta perspectiva, GHILTĀ (2014) plantea factores circunstanciales que también toman un rol en el abstencionismo. Este tipo de factores se deben a la naturaleza y al tipo de elección en la que el elector vote. Situaciones excepcionales en donde existan una gran polarización política o eventos cruciales que se decidan a través de la elección motivarán a los electores a participar. Aunque el contexto político es importante y crucial, este tipo de factores considera, asimismo, variables de tipo climático, como lluvias, sismos u otros fenómenos que afecten al acto de votar. Otro tipo de variables a tomar en cuenta son: a) el calendario electoral, b) los conflictos electorales, c) la valoración del sistema democrático, y d) la simultaneidad de las elecciones.

Por su parte, NOHLEN (2004a) considera también factores estructurales, como, por ejemplo, la existencia de culturas étnicas, el nivel de educación, las características de la cultura política y la concepción que el propio ciudadano tenga sobre el voto (¿derecho o deber?). Este tipo de factores se relaciona con lo denominado por TUESTA SOLDEVILLA (2003) como factores psicológicos, que encierran apatía o indiferencia con la política, desideologización o desinterés por los asuntos políticos, relativización en la importancia en las elecciones y escepticismo en las decisiones políticas.

De otro lado, el sistema político también añade unas cuantas variables a considerar. Y es que, en definitiva, influye el tipo de competencia que tengan los partidos políticos, el grado de movilización del electorado, el desempeño del gobierno saliente y si las expectativas que tienen los ciudadanos se cumplen con la oferta política ofrecida (NOHLEN, 2004b).

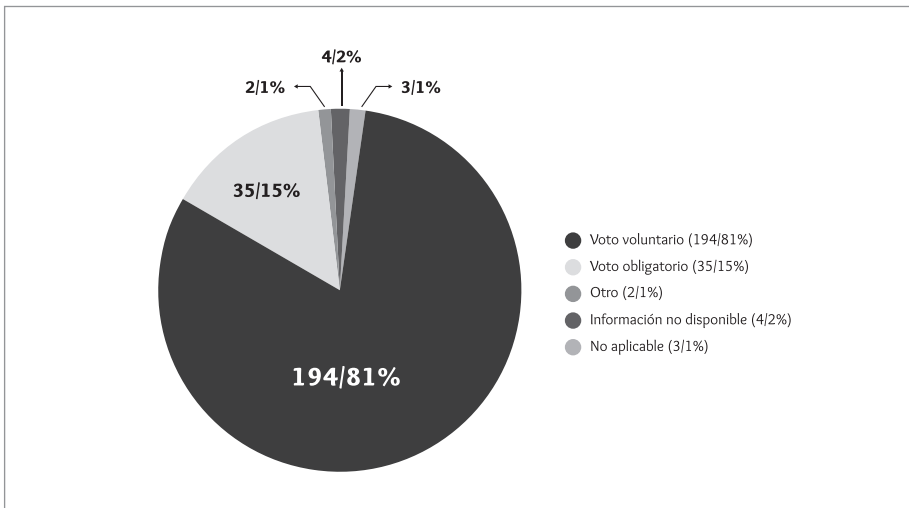
De igual forma, el sistema electoral es otra esfera que influye de manera radical en el comportamiento del elector, pues es este el que define el conjunto de reglas con las cuales se ejecutará la elección. Estudios al respecto

demuestran cómo es que los sistemas uninominales atraen una mayor participación por parte de los electores que las candidaturas en listas, pues los electores se sienten más motivados al votar directamente por sus representantes. Del mismo modo, es importante observar si el sistema admite el voto voluntario o este es obligatorio, así como el modo de registro de los electores (inscripción individual o automática), entre otras características (como la sencillez de la boleta electoral) (GHILTÁ, 2014; NOHLEN, 2004a).

No obstante, empíricamente, los países que contemplan el voto voluntario son mayores que los del régimen obligatorio. Los niveles de participación de sistemas con voto obligatorio que incorporan sanciones efectivas y las ejecutan son mayores que los de sistemas con voto facultativo. De esta forma, este factor, perteneciente al sistema electoral, agrega una nueva variable a considerarse por los que desean abstenerse: las sanciones que adopta el sistema ante el incumplimiento de este “deber cívico”.

Gráfico 1

VOTO VOLUNTARIO Y OBLIGATORIO EN EL MUNDO



Fuente: Ace Project.

Finalmente, como NOHLEN (2004a) rescata es posible, asimismo, hacer evidente el rol central que cumplen los organismos electorales en promover la participación electoral. Elementos de la administración y la justicia electoral

pueden incentivar o desincentivar a los ciudadanos en participar. Entre estas variables se encuentran: el grado de modernización de la administración electoral, la capacitación del personal electoral, un adecuado registro electoral, una distribución adecuada de los centros de votación, el voto postal, la adecuada convocatoria para votar y la imagen positiva que puedan generar los organismos electorales.

1.4 El que se abstiene: generando algunas aproximaciones que definen su perfil

La literatura y los estudios cuantitativos al respecto han generado ciertos alcances que delimitan el perfil de la persona que se abstiene. Así, es posible, a pesar del riesgo de ser redundantes, analizar la no participación electoral, dividiendo los factores que influyen en ella, anteriormente mencionados, en individuales y de contexto. Entre los primeros es posible encontrar variables que afectan la actitud de la persona frente a la democracia y el acto de votar en sí mismo. Investigaciones como la realizada por el CENTRO DE ESTUDIOS EN DEMOCRACIA Y ASUNTOS ELECTORALES (2013) consideran que dentro de este grupo se encuentran elementos como la edad, la educación, el nivel económico individual, el género, el empleo formal y el lugar físico en el que se desarrolla la votación. En tanto, en el segundo grupo predominan factores que involucran la pertenencia del ciudadano a sindicatos, a grupos minoritarios o su participación en espacios de socialización política.

En el caso de la edad, diversos estudios han concluido que los jóvenes son menos propensos a votar que la población adulta (BLAIS, 2000). Curiosamente, en los países en donde el voto es facultativo los porcentajes de jóvenes que ejercen este derecho resultan mucho menores y el desinterés de este grupo etario específico se ve reflejado en la desafección que sienten por la política y políticos en general. Explicaciones con relación a este tipo de comportamiento pueden partir desde una precaria cultura política por parte de este grupo hasta el desprestigio vinculado al sector político, sobre todo en Latinoamérica, lo que los aleja de participar activamente dentro de la esfera pública.

En cuanto a la educación, es posible afirmar que los ciudadanos con acceso a este servicio se encuentran más socializados con respecto de su deber cívico de asistir a las urnas y ejercer su derecho al voto. Al respecto,

MALDONADO (2011) afirma que las personas con mayores niveles educativos pueden deducir con más facilidad los costos que implicaría su abstención política. La educación también permite que las personas tengan al alcance más información sobre la política y puedan ser conscientes del crucial papel que desempeñan al elegir a un representante. La relación parece proporcionalmente directa: a mayor educación, mayores niveles de participación política y, en consecuencia, menor abstencionismo electoral.

El nivel económico es también un posible predictor de una mayor o menor abstención de los votantes. En países en donde existen sanciones para prevenir el ausentismo, como el pago de multas o la cancelación de ciertos privilegios estatales, las poblaciones más pobres son las más interesadas en ejercer su voto, con tal de no ser castigadas económicamente. Por el contrario, analizando casos en donde el voto es facultativo, BLAIS (2000) sostiene la existencia de una relación directa entre pobreza y desatención política. La lógica de esta premisa es que los ciudadanos con menos recursos priorizan sus necesidades básicas sobre la participación política y el acto electoral.

La influencia de los sindicatos u otras asociaciones civiles organizadas en la participación política de los ciudadanos también es un factor de importancia. Esto se debe a que dichas organizaciones poseen una agenda política e intereses determinados sobre las decisiones del gobierno y, de una u otra forma, sirven como espacios de socialización política en donde los ciudadanos se informan sobre qué partido representa mejor sus intereses. En América Latina, los sindicatos representaron una fuerza política considerable, ya que muchos se encontraban asociados con partidos políticos, al punto de ser frentes directos de dichas organizaciones. Sin embargo, a inicios del siglo XXI —y, sobre todo, en el Perú— dicha fuerza política agremiada ha perdido gran parte de su potencial. La CGTP, el Sutep y los demás gremios de trabajadores, otrora determinantes políticos en los procesos electorales, tienen cada vez menor incidencia en el panorama actual y, al igual que los partidos políticos, viven una crisis institucional.

Bajo este punto, también es posible rescatar el papel que juegan organizaciones no necesariamente vinculadas con el trabajo de la persona. Por ejemplo, un predictor importante para el voto de los ciudadanos en la sociedad estadounidense es la frecuencia de asistencia a la Iglesia. La institución clerical, sea católica o evangélica, representa un espacio importante de socia-

lización y de flujos de información sobre la política. Sin embargo, para el caso latinoamericano la Iglesia no personifica un espacio político del mismo grado que el estadounidense. Por ello, estudios relativos al abstencionismo electoral tienden a obviar este factor por no ser significativo.

Otras investigaciones a nivel electoral consideran al género del votante como predictor de la participación u abstención del mismo. En investigaciones como la de LEHOUCQ & WALL (2004) se demuestra que mientras más mujeres integren un municipio mayor será la participación electoral. Este tipo de premisas coinciden con las investigaciones de POWER & ROBERTS (1995) que, para el caso brasileño, sostienen que, a mayor población femenina, menor será el abstencionismo. No obstante, la replicación de estos casos demuestra que la variable en sí no es significativa, siendo bastante marginal y estadísticamente poco significativa como indicador de abstencionismo electoral.

Mientras tanto, para MALDONADO (2011) el empleo formal es otro factor a considerar en un análisis de la participación electoral del ciudadano. Mantenerse empleado en una institución estatal o privada durante un gran tiempo supone el desarrollo de actitudes e interés por la política. Esto se debe a que dichos empleos dependen directa o indirectamente del sector político, lo que supone que el ciudadano tienda a informarse, con el fin de conocer qué partidos o candidatos suponen un beneficio para su satisfacción personal.

El lugar físico en donde se desarrolla la votación también influye en la decisión de abstenerse o participar. VERBA & NIE (1972) sostienen que los votantes en áreas rurales, suburbios y grandes ciudades votan más que aquellos que residen en las áreas de mediano tamaño, en contraste con el ámbito europeo, en donde los ciudadanos más apáticos son los votantes de las ciudades que los del ámbito rural. En el caso latinoamericano los estudios sostienen que la población rural tiende a votar menos debido a que, por su geografía, sufragar supone días de viaje hasta la mesa de votación más cercana y un costo mucho mayor que el beneficio directo del voto o que el pago de la sanción impuesta por el Estado.

1.5 El no votar: el caso de Latinoamérica

Similar al perfil de abstencionista establecido en el apartado anterior, el abstencionismo en América Latina obedece a factores parecidos, pero dentro de

un contexto político distinto. Los altos niveles de desigualdad social, el divorcio entre el Estado y la sociedad, la corrupción y la consecuente desconfianza en las instituciones son características muy propias de la región y que motivan un alejamiento del ciudadano con la política.

Un estudio sobre la participación en Brasil y en Argentina realizado por VITULLO (2002) demuestra la forma en que la atomización de la oferta partidaria, la personalización de opciones políticas y la errática preferencia de los electores tienen consecuencias en la apatía y desinterés por la política. El creciente ausentismo y “votoblanquismo” aumenta la preocupación por la calidad de la democracia en América Latina, poniendo en duda la legitimidad de las mismas.

Sin embargo, antes de analizar las cifras de participación y explicar las razones del creciente abstencionismo, es necesario detallar algunos aspectos electorales. De esta forma, en la región, un factor de radical influencia es comprobar si el voto es obligatorio o voluntario. En el caso de que este sea obligatorio, la severidad de las penalidades y la posibilidad de identificar y sancionar efectivamente a los abstencionistas son variables a tomar en consideración (ZOVATTO 2003). La siguiente tabla muestra en detalle la forma en que se vota y si existe una sanción monetaria o administrativa en caso de abstenerse.

Tabla 1
SANCIONES MONETARIAS O ADMINISTRATIVAS EN LATINOAMÉRICA

País	Voto	Sanción monetaria	Sanción administrativa	Fundamento legal
Argentina	Obligatorio	Sí	Sí	Código Electoral Nacional, arts. 12.º, 125.º y 126.º; Código Nacional Electoral, art. 12.º.
Bolivia	Obligatorio	Sí	Sí	Constitución Política del Estado, art. 26.º (II-2), art. 166.º; Ley N° 026, Ley del Régimen Electoral, art. 43º (a), art. 154.º.
Brasil	Obligatorio	Sí	Sí	Constitución de la República Federativa de Brasil, art. 14.º; Código Electoral, arts. 6.º y 7.º.





Chile	Voluntario	No	No	Constitución Política de la República de Chile, art. 15.º.
Colombia	Voluntario	No	No	Constitución Política de Colombia, art. 258.º; Ley N° 403 de 1997, por la cual se establecen estímulos para los sufragantes.
Costa Rica	Obligatorio	No	No	Constitución Política de la República de Costa Rica, art. 93.º.
Ecuador	Obligatorio	Sí	Sí	Constitución Política de la República del Ecuador, art. 62.º; Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas. Código de la Democracia, art. 11.º, 292.º, Resolución N° PLE-CNE-7-26-7-2016, arts. 3.º al 5.º.
El Salvador	Otro*	No	No	Constitución Política de la República de El Salvador, art. 73.º; Código Electoral, arts. 8.º y 9.º.
Guatemala	Voluntario	No	No	Ley Electoral y de Partidos Políticos, arts. 12.º y 13.º.
Honduras	Obligatorio	No	No	Constitución de la República de Honduras, art. 44.º; Ley electoral y de las organizaciones políticas, arts. 6.º, 224.º y 244.º.





México	Voluntario	No	No	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 35.º (I), art. 36.º (3); Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, art. 7.º.
Nicaragua	Voluntario	No	No	Constitución Política de Nicaragua, art. 51.º; Ley Electoral N° 331.º, art. 30.º.
Panamá	Obligatorio	No	No	Constitución Política de Panamá, art. 135.º; Código Electoral, art. 6.º.
Paraguay	Obligatorio	Sí	Sí	Constitución Nacional de la República del Paraguay, art. 118.º; Código Electoral, arts. 4.º, 332.º y 339.º.
Perú	Obligatorio	Sí	Sí	Constitución Política, art. 31.º; Ley Orgánica de Elecciones, art. 9.º.
República Dominicana	Obligatorio	No	No	Constitución de la República Dominicana (2010), art. 75.º.
Uruguay	Obligatorio	Sí	Sí	Constitución, art. 77.º; Ley 16.017, arts. 9.º, 10.º y 11.º.
Venezuela	Voluntario	No	No	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 63.º; Ley Orgánica de Procesos Electorales, art. 126.º.

* Es considerado como un deber cívico.

Fuente: Ace Project y Constituciones y normas electorales de cada país.

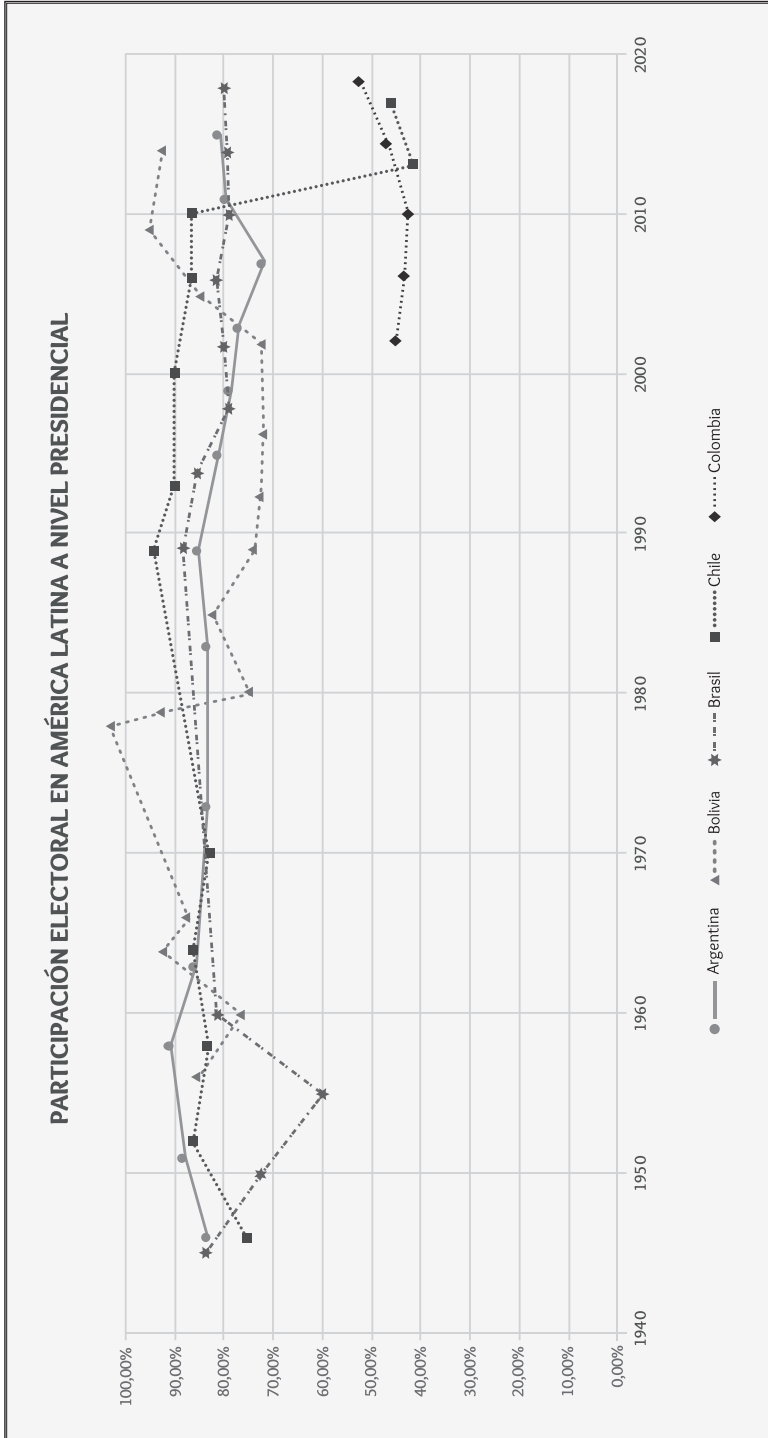
De esta forma, es posible identificar que, de los diecinueve países analizados, seis contemplan el voto voluntario, siendo Chile el último país en incluirse en la lista debido a su reforma de 2012 que, gracias a la Ley N° 20.568, automatizó el proceso de inscripción de ciudadanos en el padrón electoral e hizo voluntario el voto. De estos países es necesario destacar el caso de El Salvador, que define al voto como un deber cívico y, en consecuencia, no presenta sanciones para las personas que se rehúsen a participar.

En cambio, de los once países que sí contemplan la obligatoriedad del voto, sea de manera constitucional o a través de leyes electorales, cuatro no imponen ningún tipo de sanción para los que se abstienen (Costa Rica, Honduras, Panamá y República Dominicana). Por ello, en los hechos, la obligatoriedad en estos países no se pone en práctica.

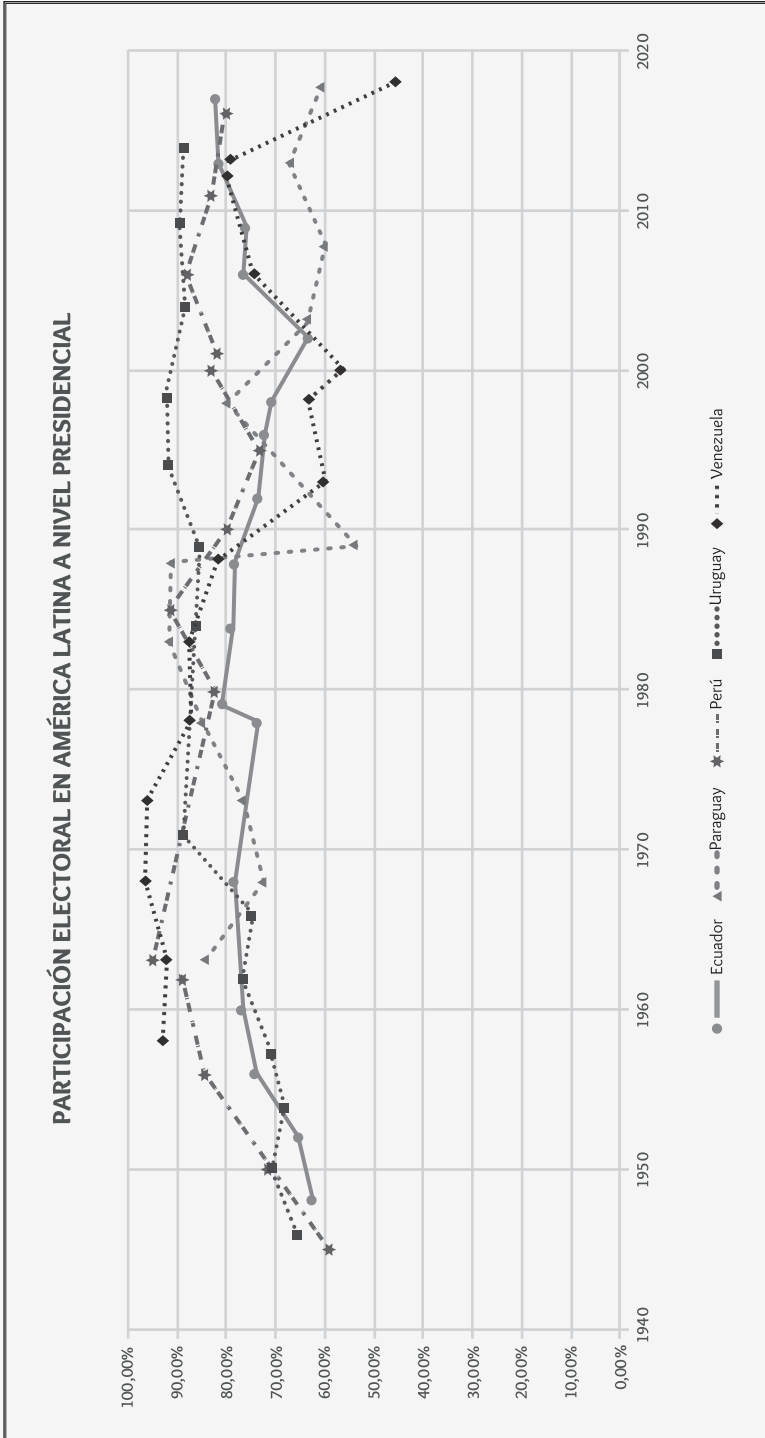
Por otro lado, en América Latina, solo en Brasil, Costa Rica, Ecuador, Perú y Chile la inscripción en el Registro Electoral es un procedimiento automático. En Colombia, la inscripción es un proceso voluntario, al igual que el voto, por lo que la participación electoral en este país no es demasiado alta. Tradicionalmente en la región, el país con mayor abstencionismo es Colombia, con una participación que oscila entre el 32% y el 50%, alcanzando su máximo en los años noventa, cuando su Constitución de 1991 permitió la integración de un sector de la guerrilla (NOHLEN, 2004a).

Chile es un país de interesante análisis, pues la ya mencionada reforma de 2012 produjo un cambio radical, pasando de un sistema con un voto obligatorio a uno facultativo. Esto ha influenciado notoriamente en los porcentajes de participación de una elección a otra. Como se aprecia en los gráficos 2 y 3, las elecciones presidenciales en Chile, antes de la reforma, tuvieron una participación del 86,94% de los electores. El porcentaje posreforma es del 41,98%. De la misma forma, la última elección parlamentaria antes de la reforma, realizada en 2009, tuvo un porcentaje de 87,67%, mientras que las elecciones del Parlamento, celebradas en 2013, presentan tan solo el 49,35% de participación efectiva.

Gráfico 2



Fuente: Datos extraídos del International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).

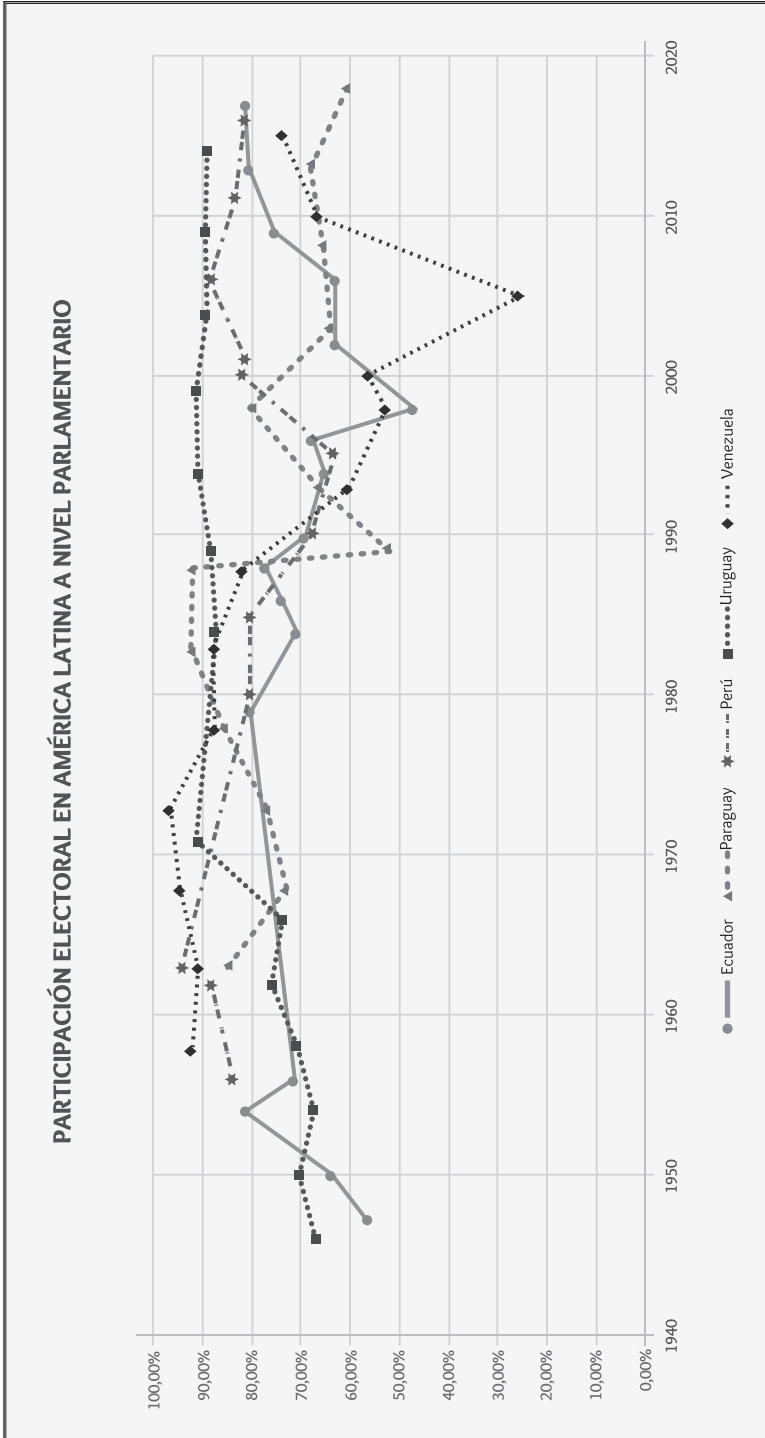


Fuente: Datos extraídos del International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).

Gráfico 3



Fuente: Datos extraídos del International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).



Fuente: Datos extraídos del International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).

Otro caso igual de importante es el peruano. Desde el retorno a la democracia de nuestro país en el 2000, la participación de ciudadanos no ha hecho más que caer a pesar de la obligatoriedad del voto y la aplicación de sanciones monetarias y administrativas. Así, las últimas tres elecciones presidenciales realizadas el 2006, 2011 y 2016 registran tan solo el 87,71%, 82,54% y 80,09% de asistencia, respectivamente. Aunque uno supondría que las segundas vueltas presidenciales, debido a la coyuntura, reciben una mayor atención por parte del electorado peruano, la realidad es que la participación electoral siempre termina disminuyendo. Incluso, escenarios polarizados como la elección entre los candidatos Keiko Fujimori y Pedro Pablo Kuczynski, no parecen ser suficiente incentivo para llegar a más ciudadanos. La respuesta a esta disminución se encuentra entonces en las bajas sanciones por inasistencia y poca capacidad de control y recaudación por parte de los organismos electorales.

Otros casos, como Argentina, Brasil y Ecuador, mantienen una participación electoral constante, pero que nunca se acerca al 90 %. Los casos de Bolivia y Venezuela, escenarios indudablemente más politizados, presentan diferentes grados de participación. El primero, a nivel presidencial, alcanzó en las dos últimas elecciones, de 2009 y de 2014, el 94,55% y 91,86%, respectivamente. Este alto nivel de ciudadanos sufragando encuentran respuesta en el contexto político vivido y en la consolidación del MAS como un partido político con bases, así como la figura polémica de Evo Morales postulándose a repetidas reelecciones.

Mientras que en Venezuela, que tiene un sistema de voto voluntario desde 2009, la participación electoral para las elecciones presidenciales se mantuvo entre el 80,28% y el 79,64% en 2012 y 2013, para caer de manera estrepitosa en 2018 a un 45,75%. Este desplome encuentra respuesta en la crisis política y económica venezolana, así como en la incapacidad de la oposición chavista de construir una alternativa electoral viable.

1.6 Una crítica a la participación: ¿Mejor o peor que antes?

Al intentar realizar un análisis de la participación electoral, los argumentos se someten a un debate con dos perspectivas diferenciadas, sino opuestas.

La primera presume que la ciudadanía muestra una gran apatía con respecto a la política, debido al desprestigio que ha sufrido la misma, ganada, en algunas ocasiones, por méritos propios. Esta interpretación también sostiene que la individualización del ciudadano, debido a la globalización, ha llevado a que este no se preocupe más por la idea del “bien común” y, en consecuencia, el activismo político disminuya.

Mientras que, por otro lado, una visión mucho más optimista establece que el ciudadano sí mantiene niveles altos de participación política, llegando incluso a ser actores centrales en diversos procesos políticos. Ejemplo de ello son las manifestaciones en el Perú, como las marchas en contra de la candidata Keiko Fujimori (“No a Keiko”), los movimientos en desacuerdo al gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela y las huelgas en protesta al intento de modificar la legislación electoral para reelegirse por parte de Evo Morales, a lo cual además se incluirían temas no electorales, como la despenalización del aborto en Argentina, que han convocado a grandes masas de personas a manifestarse. ¿Cómo es posible entonces entender tal dicotomía en la interpretación de la participación política? ¿Los ciudadanos son cada vez más apáticos o, por el contrario, se involucran activamente en la política de su país?

Es cierto que, actualmente, entre el ciudadano común se percibe un menor interés en la participación política y mayor desconfianza en las instituciones estatales. Sin embargo, esto no los ha excluido de la vida política y tampoco significa, como muchos suponen, una total apatía de este sector. La ciudadanía simplemente posee otros medios o agencias en las que manifestar su opinión. Ahí donde existían “partidos políticos de masas” ahora predominan los colectivos, ONG y marchas. El debate sobre si el ciudadano participa más o menos en política debe evaluarse bajo una diferente perspectiva, puesto que la participación política no puede ni debe limitarse al activismo dentro de un partido político. Como señala NORRIS (2004), la política ha cambiado dramáticamente debido a factores como la globalización, el desarrollo tecnológico de los medios de comunicación y los cambios en la agenda pública. Debido a este constante dinamismo, los conceptos teóricos que han manejado la ciencia política y disciplinas afines sobre el poder y la política no pueden permanecer estáticos. Es tarea de los investigadores encontrar explicación a fenómenos políticos sin basarse en perspectivas que encuadren y limiten la calidad de su interpretación.

Finalmente, es necesario recordar que el ser ciudadano supone un reconocimiento, por parte del Estado, de derechos y el cumplimiento de una serie de deberes. Pero, es en el espacio público en donde las personas pueden ejercer uso de su completa ciudadanía, en donde se realizan como miembros de la comunidad. Construir medios por los cuales los ciudadanos puedan ser representados no solo en el Parlamento, sino en los diversos cargos políticos del país es aún un deber del Estado. De no construir tales puentes o medios que permitan al ciudadano participar en la política, estos buscarán medios alternativos en donde su opinión sea escuchada.

1.7 A manera de conclusión. Alternativas para elevarla participación electoral

Como se ha señalado hasta el hastío, la participación electoral genera una serie de beneficios que van desde el apoyo a un proyecto político hasta la legitimización del sistema democrático. Sin embargo, a pesar de su importancia, la tendencia en la región parece ser de mayor desapego por la política convencional y un menor número de ciudadanos dispuestos a votar, incluso en sistemas donde el voto es obligatorio y se sanciona financiera y administrativamente su ausencia.

A pesar de estas cifras desalentadoras y de la concepción, tal vez errada, de ciudadanos poco vinculados con la política, es necesario contemplar ciertas vías de solución al problema. La principal alternativa es aproximar la urna al elector mediante la mejora de la administración electoral. Esto supone un mejor y eficiente horario de apertura, la flexibilización de la jornada laboral y el establecimiento de mesas especiales para ciudadanos con discapacidad o problemas de salud. Un organismo electoral presente y cercano a la ciudadanía es un buen primer paso para motivar la participación política, y es que, sin una activa participación ciudadana, preservar y mejorar nuestro sistema democrático no es una tarea factible.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDUIZA, E. & A. BOSCH

2004 *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.

BLAIS, B.

2000 *To vote or not to vote? The Merits and Limits of Rational Choice Theory*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

CENTRO DE ESTUDIOS EN DEMOCRACIA Y ASUNTOS ELECTORALES

2013 *Abstencionismo electoral en Colombia: una aproximación a sus causas*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil, Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE), Universidad Sergio Arboleda.

DOWNS, A.

1957 *An Economic Theory of Democracy*. New York: Addison Wesley.

FORNOS, C. A., T. J. POWER, & J. C. GARAND

2004 «Explaining voter turnout in Latin America, 1980 to 2000», en *Comparative Political Studies*, 37(8), 909-940.

FRANKLIN, M. N.

2004 *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.

GHIUTĂ, O.-A.

2014 «The Motivations of Electoral Absenteeism», en *Ovidius University Annals, Economic Sciences Series* (Constanța, Romania), 0(2), 177-181.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN
ELECTORAL

2000 *Diccionario electoral* (segunda edición). San José: IIDH, Capel, Serie Elecciones y democracia.

KUSHNER, H. W., S. VERBA, N. NIE & J.-O. KIM

1980 «Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison», en

The Western Political Quarterly (Salt Lake City), University of Utah, September, 3(33), 431-432.

LEHOUCQ, F. & D. WALL

2004 «Explaining voter turnout rates in new democracies: Guatemala», en *Electoral Studies*, 23(3), 485-500.

MALDONADO, A.

2011 «Compulsory Voting and the decision to vote», en *Americas Barometer Insights*, (63), 1-9.

NOHLEN, D.

2004a «La participación electoral como objeto de estudio», en *Elecciones* (Lima), Oficina Nacional de Procesos Electorales, 3(3), 137-157.

2004b *Sistemas electorales y partidos políticos*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

NORRIS, P.

2004 «Young People & Political Activism: From the Politics of Loyalties to the Politics of Choice?», en *Council of Europe Symposium, Young People and Democratic Institutions: From Disillusionment to Participation*. Strasbourg: Council of Europe Symposium (Strasbourg, 27-28th November 2003).

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

2006 *Estudios sobre participación electoral en América Central*. Washington D.C.: OEA, Université Laval.

POWER, T., & T. ROBERTS

1995 «Compulsory Voting, Invalid Ballots, and Abstention in Brazil», en *Political Research Quarterly*, 48(4), 795-826.

RIKER, W. & P. ORDESHOOK

1968 «A Theory of the Calculus of Voting», en *American Political Science Review*, 62(01), 25-42.

SOUTHWELL, P. L. & M. J. EVEREST

1998 «The Electoral Consequences of Alienation: Nonvoting and Protest Voting in the 1992 Presidential Race», en *The Social Science Journal*, 35(1), 43-51.

TUESTA SOLDEVILLA, F.

2003 «Abstencionismo y ausentismo, ¿son iguales?», en *Elecciones* (Lima), Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2(2), 51-57.

VERBA, S., LEHMAN, K., & H. BRADY

1995 *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

VERBA, S., & N. NIE

1972 *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper and Row.

VITULLO, G.

2002 «Participación electoral, comportamiento político y desestructuración social en Argentina y Brasil», en Levy, Bettina (comp.), *Crisis y conflicto en el capitalismo latinoamericano: Lecturas políticas*. Buenos Aires: Clacso, 223-247.

ZOVATTO, D.

2003 «Participación electoral en América Latina. Tendencias y perspectivas, 1978-2002», en *Elecciones* (Lima), Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2(2), 23-49.



Archivo de prensa de la ONPE



ONPE
ORGANISMO NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

TÚ DECIDES
CON TU
VOTO!

No olvide
ONPE

VOTO
VOTO

ONPE

S

CIUDADANÍA, VOTO OBLIGATORIO Y PENALIDADES POR NO VOTAR EN EL PERÚ (1823-1993)

Rocío Denisse Reбата Delgado

Historiadora

En este capítulo revisamos los marcos constitucionales, legales y reglamentarios que regularon la ciudadanía, el voto obligatorio y las penalidades por no votar en el Perú desde el siglo XIX hasta fines del siglo XX. Se hace especial mención de los cambios en la definición de la ciudadanía, es decir, de los ciudadanos en ejercicio con derecho al voto, debido a que ello permite conocer los elementos de restricción o ampliación de la participación electoral y, por lo tanto, permite identificar a quienes estuvieron y están obligados a sufragar desde los inicios de la república hasta el presente.¹ El propósito de este capítulo es constatar la permanencia del voto obligatorio y de las diversas penalidades por la omisión al sufragio en buena parte de los dispositivos legales sobre materia electoral en el Perú, lo cual da cuenta de una importante tradición en la legislación electoral en el país. De forma complementaria a las fuentes normativas se han revisado otras fuentes, como notas institucionales y prensa de la época, sobre todo a partir de 1978, con el fin de analizar los contextos² y las formas de comunicación y aplicación de las normas relativas a la obligación de votar.

¹ La historia de la ciudadanía en el Perú ha sido estudiada ciertamente por varios investigadores que incluimos en esta revisión como Basadre (1980), Paniagua Corazao (2003), Chiamonti (2005), Aljovín de Losada (2005), entre otros.

² Se priorizan los contextos legales de las elecciones generales. Se cuenta con limitada información oficial sobre las elecciones subnacionales anteriores a la vigencia de la Constitución de 1993. Hubo elecciones municipales distritales y provinciales en 1963, 1966, 1980, 1983, 1986, 1989 y 1993; así como elecciones municipales complementarias en 1981, 1985, 1987 y 1991. Se hará referencia a algunos de estos contextos.

2.1 Ciudadanos, omisos y penalidades por no votar (1823-1892)

En un principio, la obligatoriedad del voto no se hizo explícita en los marcos constitucionales del siglo XIX. En tanto se trató de implementar las instituciones políticas republicanas y el sistema representativo, en contextos inestables por el caudillismo y los debates ideológicos del siglo XIX, la preocupación de la clase política en este tiempo se centró en delimitar la ciudadanía, esto es, en definir quiénes serían considerados constitucionalmente ciudadanos con derechos políticos de sufragio activo (quiénes pueden votar) y de sufragio pasivo (quiénes pueden ser electos). El camino seguido, en esta línea, como en la mayoría de los países occidentales y occidentalizados, influenciados por las revoluciones liberales modernas,³ fue el de implementar el voto restringido, lo cual incluía definir variables como la edad, la nacionalidad, el estado civil, la condición de saber leer y escribir, de tener alguna propiedad, profesión o empleo, de presentar contribuciones al Estado, entre otros. (véase Tabla 1).

Tabla 1
MARCO CONSTITUCIONAL SOBRE CIUDADANÍA Y CARACTERÍSTICAS
DEL VOTO EN EL PERÚ, SIGLO XIX

Año de la Constitución*	Requisitos para obtener ciudadanía** (sufragio activo)	Características del voto
1823	Ser peruano. Casado o mayor de 25 años. Saber leer y escribir (no se exigirá después de 1840); Tener una propiedad, o ejercer cualquier profesión, o arte con título público, u ocuparse en alguna industria útil, sin sujeción a otro en clase de sirviente o jornalero (art. 17.º).	Los sufragios serán secretos (art. 46.º).
1826	Ser peruano. Casado, o mayor de 25 años. Saber leer y escribir Tener algún empleo o industria; o profesar alguna ciencia o arte, sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico. (art. 14.º).	No se especifica. Solo indica el art. 22.º que una “una ley especial detallará el reglamento de elecciones”.

³ A fines de la era moderna, las revoluciones liberales, como la Revolución norteamericana (1776) y la francesa (1789), a partir de las cuales se pusieron en práctica nuevas concepciones en torno a la soberanía, influyeron en la revolución hispanoamericana, esto es, en el contexto que siguió a la formación de las Cortes de Cádiz que dieron lugar a la Constitución liberal de 1812.

1828	<p>Todos los hombres libres nacidos en el territorio de la República.</p> <p>Los hijos de padre o madre peruanos, nacidos fuera del territorio, desde que manifiesten legalmente su voluntad de domiciliarse en el Perú.</p> <p>Los extranjeros que hayan servido o sirvieren en el Ejército y Armada de la República.</p> <p>Los extranjeros avecindados en el República desde antes del año veinte, primero de la independencia, con tal que prueben, conforme a la ley, haber vivido pacíficamente en ella, y se inscriban en el registro nacional.</p> <p>Los extranjeros establecidos posteriormente en la República o que se establecieron, obteniendo carta de ciudadanía conforme a la ley.</p> <p>Los ciudadanos de las demás secciones de América, que desde antes del año veinte se hallan establecido en el Perú, gozarán de la ciudadanía, con tal que se inscriban en el registro nacional, y los que en adelante se establecieron, con arreglo a las Convenciones recíprocas que se celebren. (Art. 4.).</p> <p>Saber leer y escribir, excepto por ahora los indígenas con arreglo a lo que prevenga la ley de elecciones (ciudadano en ejercicio, art. 13.º).</p>	<p>No se especifica.</p> <p>Solo se hace mención en el art. 13.º (ciudadanía en ejercicio) y el art. 26.º (Cámara de Senadores) que una ley designará las reglas para las elecciones.</p>
1834	<p>Todos los hombres libres nacidos en el territorio de la República.</p> <p>Los hijos de padre peruano, o de madre peruana, nacidos fuera del territorio, desde que se inscriban en el registro cívico en cualquiera provincia.</p> <p>Los extranjeros que hayan servido en el Ejército, o en la Armada de la República.</p> <p>Los extranjeros casados con peruana, que profesen alguna ciencia, arte o industria, y hayan residido dos años en la República.</p> <p>Los extranjeros que obtengan carta de ciudadanía.</p>	<p>No se especifica.</p> <p>Queda tácita la creación de una ley que trate exclusivamente de la regulación de las elecciones.</p>



1839	<p>Para ser ciudadano en ejercicio: Ser casado, o mayor de veinticinco años. Saber leer y escribir, excepto los indígenas y mestizos, hasta el año de 1844, en las poblaciones donde no hubiere escuelas de instrucción primaria. Pagar alguna contribución, no estando exceptuando por la ley.</p>	Se hace mención de una ley de elecciones (art. 25.º, 32.º, 36.º, 38.º y 70.º).
1856	<p>Son ciudadanos o se hallan en ejercicio de los derechos políticos, los peruanos varones mayores de veintiún años, y los casados, aunque no hayan llegado a esta edad. (Art. 36.º).</p> <p>(...) ejercen [el voto] los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen una propiedad raíz, o se han retirado, conforme a ley, después de haber servido en el Ejército o Armada (art. 37.º).</p>	El sufragio popular es directo (art. 37.º).
1860	<p>Son ciudadanos en ejercicio, los peruanos mayores de veintiún años; y los casados, aunque no hayan llegado a dicha edad. Ejercen el derecho de sufragio, todos los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen alguna propiedad raíz, o pagan al Tesoro Público alguna contribución (art. 38.º).***</p>	<p>El ejercicio de este derecho será arreglado por una ley (art. 38.º).</p> <p>Se hace mención también a una ley de elecciones (art. 137.º).</p>
1867****	<p>Son ciudadanos en ejercicio los peruanos mayores de veintiún años y los emancipados (art. 38.º).</p>	El sufragio popular es directo: gozan de este derecho todos los ciudadanos en ejercicio (art. 39.º).

Elaboración propia. * Se excluyen las constituciones de la Confederación Perú-Boliviana de 1836 y 1837, que no desarrollan estos aspectos. ** No se consideran aquí los artículos que independientemente tratan sobre carta de ciudadanía para extranjeros o naturalización, o sobre la pérdida o suspensión de la ciudadanía. *** Artículo reformado en 1895. **** De corta duración. Fuente: Archivo Digital de la Legislación del Perú.

Asimismo, cada cuerpo constitucional incluyó cláusulas relacionadas a la suspensión o pérdida de la ciudadanía,⁴ lo cual se precisó con frecuencia también en los marcos legales. Algunos dispositivos legales que volvieron a señalar los requisitos para obtener ciudadanía en ejercicio, así como la suspensión o pérdida de ella, serían hoy calificados como inconstitucionales porque respondieron mayormente a un clima histórico-político determinado antes que al derecho constitucional establecido sobre la ciudadanía. Por ejemplo, en el Reglamento Electoral de 1855, dado durante el gobierno provisorio de Ramón Castilla para regular las elecciones de los diputados a la Convención Nacional, se señaló de forma subjetiva que la ciudadanía quedaba suspendida para los diputados, senadores o consejeros que, desde marzo de 1851 hasta inicios de enero de 1855, no hubiesen «servido de manera alguna a los pueblos, en la causa de su moralidad y de sus derechos» (art. 11.º); luego, de forma explícita, se indicó que quienes sostuvieron la administración de José Rufino Echenique,⁵ sirvieron de cualquier modo en el ejército o en la policía en ese tiempo y sostuvieron a la par «esa infamante administración» (art. 11.º) y, por tanto, tenían también la suspensión de su ciudadanía.

El denominador común de los marcos constitucionales decimonónicos, sean liberales o conservadores, fue el otorgar la ciudadanía solo a los varones casados⁶ o mayores de una determinada edad. La condición de saber leer y escribir fue flexible en este tiempo. La Constitución de 1828 fue la primera en explicitar que, si bien se exigía dicha condición, no era necesaria en el caso de los indígenas. De esta manera, en la Ley Electoral de 1828, que desarrolla este aspecto constitucional, se estableció que en los pueblos de indígenas debía sufragar un tercio más de electores que no supieren leer ni escribir y que, en caso corresponda elegir dos o tres electores en el Colegio Electoral de

⁴ La ciudadanía podía suspenderse, entre otras causales, por ser deudor moroso al Tesoro Público, por ser declarado ebrio o demostrar una vida “escandalosa” que ofenda a la moral pública en 1823 y podía perderse por naturalizarse en un país extranjero. En la Constitución de 1826 se agregó que la ciudadanía se suspendía por demencia, por hallarse procesado criminalmente o por comprar o vender sufragios en las elecciones o turbar el orden de ellas y que podía perderse por traición a la causa pública o por sufrir una pena por condenación judicial. En 1826 se podía suspender la ciudadanía por abandonar a su mujer o estar divorciado por culpa suya. Algunas variantes y otros elementos se adicionaron o desestimaron en los años siguientes.

⁵ Quienes, además, debían salir de la república o pedir sus pasaportes de acuerdo con lo estipulado por los decretos del gobierno provisorio.

⁶ En línea con la representación corporativa del antiguo régimen, donde el voto del jefe de familia representa la voluntad de su familia.

Parroquia (art. 31.º), sería posible que uno no sepa leer ni escribir y, si se debía elegir cinco o siete electores, podían ser dos analfabetos, y así sucesivamente. Asimismo, conforme al marco legal de este año, los electores reunidos en el Colegio Electoral de Provincia (art. 41.º) que no supieren leer y escribir podían nombrar adjuntos de su confianza, quienes, luego de presentar un juramento de fidelidad, podían escribir sus votos, leer documentos o firmar actas en su nombre. En la Constitución de 1834 no se hizo alusión a la condición de saber leer y escribir y la Ley Electoral de ese año sigue en parte la fórmula legal de 1828.

Como en la Constitución de 1828, en la de 1839 también se indicó la excepción del requisito del alfabetismo a los indígenas, y se incluyó a los mestizos en esta consideración, siempre que en sus asentamientos no hubiese escuelas de instrucción primaria; además, como una suerte de meta a alcanzar en materia educativa, se colocó como periodo máximo de vigencia de esta excepción hasta el año 1844. Para octubre de 1847, durante el gobierno de Ramón Castilla, el Congreso de la República dio una ley en la que habilitó el ejercicio de la ciudadanía a los indígenas y mestizos que siendo casados o mayores de 25 años no supiesen leer ni escribir. De acuerdo con la norma en mención, el Congreso, según indicó en uso de sus atribuciones, daba esta cláusula a fin de que estos actores ejerzan su derecho al voto hasta que se pudiera realizar la reforma constitucional sobre la materia.

En el Reglamento de Elecciones de 1855, mencionado líneas arriba, también se dieron facilidades para la participación de los analfabetos en la elección de los miembros de las juntas receptoras (art. 26.º) y en la elección del Jurado Electoral de Provincia (art. 44.º) para la elección de los diputados a la Convención Nacional. Con arreglo a dicha norma, los sufragantes que no supiesen escribir podían votar verbalmente al acercarse a la junta: el secretario de la mesa debía escribir en una cédula los nombres indicados y luego el presidente debía depositarla en el ánfora una vez que los miembros de la junta hubiesen confirmado «la exactitud del procedimiento» (art. 26.º). Posteriormente, tanto la Constitución liberal de 1856 como la Constitución moderada de 1860⁷ retomaron el requisito de saber leer y escribir, pero ello no era excluyente, pues se sumaban otras características que posibilitaban la participación electoral como la contribución al Tesoro Público. Aunque de muy corta vigencia, la Constitución de 1867 amplió

⁷ Luego, en 1895, se introdujo una reforma constitucional del art. 38.º de esta carta para exigir la capacidad de leer y escribir como requisito de ciudadanía.

al máximo los límites de la ciudadanía al otorgarle este derecho político a los peruanos mayores de 21 años y a los emancipados.

En los marcos constitucionales del siglo XIX, por lo general, no se hizo alusión a características específicas del voto. Una sola vez, en la Constitución de 1823, se explicitó su carácter secreto, y en las constituciones de 1856 y 1867, ambas de corta duración, se expresó la modalidad directa de la votación.⁸ De hecho, como herencia del marco de la Constitución de Cádiz, de breve vigencia en el Perú durante la crisis de la monarquía española (1812-1814), en el marco republicano del siglo XIX primó la votación indirecta mediante colegios electorales de parroquia y de provincia para las elecciones de representaciones de alcance nacional y subnacional. Como señala Gamboa, la lógica de pensamiento decimonónico en este punto se fundamentaba en que «el pueblo debía conocer a las personas que elegiría y, por tanto, no se le debía obligar a elegir representantes desconocidos mediante la elección directa» (2003: 365). La votación indirecta, además, tenía el potencial de articular el componente corporativo procedente de la sociedad poscolonial y los principios modernos del sistema representativo (Gamboa 2003: 367; 2005: 216-217), lo cual se puede verificar, además, en la marcada diferencia de requisitos entre quienes tenían derecho al sufragio activo y quienes podían acceder al sufragio pasivo, en particular para los casos de cargos políticos de alcance nacional como los senadores.

A diferencia de la Constitución gaditana de 1812, que incluyó en su cuerpo una amplia ley electoral,⁹ en las cartas constitucionales republicanas del Perú se indicó mayormente que una ley en particular debía desarrollar la regulación relativa a las elecciones. Así, entre 1824 y 1861 se redactaron y pusieron en vigencia más de una decena de leyes electorales (véase Tabla 2). Uno de los principales puntos que se estipularon en las leyes reglamentarias o leyes orgánicas de elecciones en el siglo XIX concernió a la elaboración del registro de ciudadanos, justamente porque los marcos constitucionales y legales se centraban sobre todo en la restricción de la ciudadanía, pero también se hizo

⁸ Según Paniagua Corazao (2003: 75-76), mediante sufragio directo se llevaron a cabo las elecciones de constituyentes de 1823, de los representantes de la Convención Nacional de 1855 y de los congresos de 1858, 1860 y 1867, así como de los presidentes Ramón Castilla en 1858 y Mariano Ignacio Prado en 1867, todas las cuales presentaron sus respectivos marcos legales.

⁹ Y de manera complementaria se agregaron decretos en el mismo año de 1812 para resolver ciertos vacíos dejados por la Constitución.

mención de la obligatoriedad del voto. Las leyes electorales incluyeron tanto el voto obligatorio en diferentes grados de la votación indirecta como la imposición de penalidades por omisión al voto que podían ir desde la privación del sufragio pasivo hasta la suspensión de la ciudadanía.

En el marco de la votación indirecta, las leyes electorales estipulaban que, a fin de que las elecciones sean consideradas válidas era necesario alcanzar los dos tercios¹⁰ de electores en las mesas receptoras de sufragios de los colegios electorales. En la mayoría de las leyes revisadas se especificaron los procedimientos a seguir para alcanzar la participación de ese número y evitar la nulidad, esto es, cómo debía operarse el escrutinio diario y el resguardo de las actas parciales durante un determinado número de días, hasta completar la cantidad mínima de votos exigida por ley. A través de la revisión de este marco legal, se puede observar la adición de una mayor casuística sobre la omisión al voto y de una tipología de penalidades dada de acuerdo con la modalidad de la omisión y el grado de la votación. En otras palabras, las penalidades iban en aumento conforme se avanzaba en los grados de votación indirecta: un ciudadano de parroquia omiso tenía una penalidad menor, a diferencia de un elector de Colegio Electoral de Provincia.

Tabla 2

VOTO OBLIGATORIO Y PENALIDADES POR NO VOTAR EN EL MARCO LEGAL Y REGLAMENTARIO DE ELECCIONES, 1824-1861

Título de la ley* y año	Voto obligatorio	Acciones a tomar o penalidad
Ley Reglamentaria de Elecciones (...) de 1824	Todo ciudadano en ejercicio (...) está obligado á concurrir con su sufragio á las elecciones. El que dejare de hacerlo sin causa legítima (...) (art. 6.º).	(...) será privado en esa elección de la voz pasiva (art. 6.º). (...) Esta lista [de ciudadanos omisos] se tendrá presente por el Senado para calificar el patriotismo de los en ella contenidos, al tiempo de proveer los empleos (art. 8.º)

→

¹⁰ Si explicitarlo, parece seguir la pauta dada a través de las cartas constitucionales del siglo XIX sobre la apertura o la toma de decisiones específicas e importantes de las cámaras del Congreso de la República, la cual exige la asistencia de los dos tercios de sus miembros como mínimo.

Reglamento de Elecciones de 1828	<p>Todo ciudadano en ejercicio está obligado á concurrir con su sufragio á las elecciones. El que dejare de hacerlo sin causa legítima (...) (art. 8.º).</p>	<p>(...) será privado en esa elección de la voz pasiva (art. 8.º).</p> <p>Esta lista [de ciudadanos omisos] se tendrá presente por el Senado para calificar el patriotismo de los en ella contenidos al tiempo de proponer para los empleos (art. 10.º).</p>
	<p>El elector que sin causa legítima no se presente en la capital de la provincia en el término que le señala la ley (...) (art. 46.º).</p>	<p>(...) será suspenso por dos años del ejercicio de la ciudadanía (art. 46.º).</p>
	<p>El elector que concurriendo á la capital de la provincia, y no hallándose legítimamente impedido, se niega a concurrir al colegio (art. 46.º).</p>	<p>(...) será privado igualmente del ejercicio de la ciudadanía por dos años (art. 46.º).</p>
	<p>El [elector] que asistiendo al colegio se niega á votar (art. 46.º).</p>	<p>(...) tendrá la misma pena [de privación de la ciudadanía] por cuatro años (art. 46.º).</p>
Ley sobre Reunión de los Colegios Parroquiales de 1832	<p>Los ciudadanos que (...) no sufraguen en la mesa parroquial, sin impedimento legal (...) (art. 4.º).</p>	<p>(...) serán multados en doce pesos, exceptos los indijenas que solo pagarán la sexta parte (art. 4.º).</p>
	<p>(...) los electores que en el día (sic) designado no se presenten en la mesa del colegio de provincia (...) (art. 4.º).</p>	<p>(...) serán tambien multados en cincuenta pesos (art. 4.º).</p>
Ley Orgánica de Elecciones de 1834	<p>Si hasta los seis días no hubiesen concurrido los dos tercios de sufragantes, la mesa por medio del gobernador compelerá á los que hayan faltado, para que dentro de segundo día (sic) perentorio lo verifiquen (...) (art. 27.º).</p>	<p>(...) bajo la pena de que no hacerlo, sufrirán la multa de cuatro reales hasta dos pesos á juicio de la misma mesa, y la exigirá el gobernador sin recurso alguno, y ademas quedarán privados de la voz pasiva por ese año. Solo la enfermedad ó ausencia anterior, o eximirá de dicha pena (art. 27.º).</p>
	<p>Si en el día (sic) señalado por el artículo anterior no comparecieren los dos tercios de electores (art. 41.º).</p>	<p>(...) los presentes compelerán á los ausentes por medio del subprefecto (art. 41.º).</p>
	<p>Si el exámen de las actas resultare no haber dos tercios de electores legítimos (...) (art. 45.º).</p>	<p>(...) se compelerá á los ausentes para que concurran á la posible brevedad (art. 45.º).</p>

	El elector que sin causa legítima y oportunamente manifestada, no se presente en el lugar de la reunión en el término que le señala la ley (...) (art. 47.º).	(...) será penado con la multa de cuatro hasta doce pesos, á juicio del colegio; además quedará suspenso de la ciudadanía por dos años (art. 47.º).
	El elector, que hallándose en el lugar de la reunión y no acreditando impedimento legítimo, se negase á concurrir al colegio (...) (art. 48.º).	(...) sufrirá doble multa é igual término de privación de ciudadanía (art. 48.º).
Ley reglamento de elecciones de 1839	Si á los cuatro días no hubiese concurrido el número necesario de sufragantes, la mesa por medio [del] gobernador compelerá á los que hayan faltado para que dentro de segundo día (sic) perentorio lo verifiquen, y en caso de no hacerlo (...) (art. 26.º).	(...) les cobrará un tercio más de la contribución que pagan, dando la mesa parte al subprefecto de los individuos que deben sufrir esta multa para su recaudación. Los que no paguen contribución serán multados de cuatro á seis pesos, y suspensos de la ciudadanía por un año (...) (art. 26.º).
	El elector que sin causa legítima y oportunamente manifestada no se presente en el lugar de la reunión en el término que le señala la ley (...) (art. 44.º).	(...) será penado con la multa de cuatro pesos hasta doce, á juicio del colegio, y además quedará suspenso de la ciudadanía por dos años (art. 44.º).
	El elector que hallándose en el lugar de la reunión, y no acreditando impedimento legítimo, se negase á concurrir al colegio (...) (art. 45.º).	(...) sufrirá doble multa é igual término de privación de la ciudadanía (art. 45.º).
Reglamento de elecciones de 1849	(...) la mesa formará una lista de ciudadanos omisos y la pasará al gobernador del distrito, para que se les intime que concurran á sufragar en el término de tres días. Pasados estos, sin que se hubiesen completado los dos tercios, la mesa (...) (art. 28.º).	(...) impondrá a los omisos la multa de cuatro pesos y los volverá a compeler señalándoles por último término el de dos días. Concluido el plazo se cerrará la votación y la mesa impondrá la pena de suspensión de ciudadanía por un año (...) (art. 28.º).
	Si en el día (sic) señalado (...), no compareciesen los dos tercios de electores [al colegio electoral de provincia], los presentes compelerán á los ausentes por medio del subprefecto (art. 38.º).	No especifica.

	Si el exámen de las actas resultare no haber dos tercios de electores legítimos, se compelerá á los ausentes para que concurran á la posible brevedad (art. 42.º).	No especifica.
	El elector que sin causa legítima y oportunamente manifestada, no se presente en el lugar de la reunión [del colegio electoral de provincia] en el término que le señala la ley (...) (art. 44.º).	(...) será penado con la multa de cuatro pesos hasta doce, y además quedará suspenso de la ciudadanía por dos años (art. 44.º).
	El elector que hallándose en el lugar de la reunión y no acreditando impedimento legítimo, se negase á concurrir al colegio [electoral de provincia] (...) (art. 45.º).	(...) sufrirá doble multa é igual término de suspensión de ciudadanía (...) (art. 45.º).
Ley reglamentaria de elecciones de 1851	Si no resultasen dos tercios de electores legalmente nombrados, la mesa dará aviso al subprefecto para que haga concurrir á los ausentes (...) (art. 33.º).	No especifica.
	Si no estuvieren reunidos los dos tercios, el presidente lo avisará al subprefecto para que haga concurrir á los ausentes (...) (art. 40.º).	(...) conminándolos con la suspensión de la ciudadanía y con la multa proporcionada de doce á veinticinco pesos, que se realizará en caso de resistencia (...) (art. 40.º).
	(...) El elector que sin causa legítima y oportunamente manifestada, dejase de concurrir (...) (art. 40.º).	(...) á mas de la pena que señala este artículo, pierde su nombramiento, y será reemplazado por el suplente; y á falta de este por el que obtuvo el accesit (art. 40.º).
Reglamento de Elecciones de 1855 [para la Convención Nacional]	(...) Los que no asistan [presidentes de las juntas receptoras o quienes los suplan para formar los colegios provinciales] sin tener impedimento invencible (...) (art. 50.º).	(...) sufrirán la pena de los infractores en primer grado (art. 50.º).
	En el caso de no haberse reunido (...) los dos tercios del jurado [electoral de provincia], su presidente librará, por medio de la subprefectura, órdenes eficaces para que vengan los propietarios que falten ó sus suplentes (art. 54.º).	No especifica.



	No especifica.	(...) compete á las juntas receptoras y a los jurados electorales calificar el grado de la infracción [en las elecciones] según las circunstancias (...): (...) A los infractores en primer grado corresponde la pena de suspensión de ciudadanía durante un año, y la multa de 50 pesos (...) en segundo grado, la suspensión de ciudadanía durante cuatro meses, y la multa de 17 pesos (...) en tercer grado, la multa de 5 á 15 pesos (art. 67.º).
Reglamento de Elecciones de 1857	Si hasta el octavo día (sic) no hubiesen sufragado los dos tercios de los ciudadanos contenidos en el registro cívico, la mesa dispondrá que se publique por los mismos medios [de] la convocatoria, una lista de los sufragantes que falten, excitándoles á votar dentro del término de cuatro días (art. 26.º).	No especifica.
Ley Orgánica de Elecciones de 1861	Todo elector está obligado á concurrir á las elecciones; y caso de no hacerlo, salvo por justo y comprobado motivo (...) (art. 38.º).	(...) se le aplicará por el Presidente del Colegio, y á beneficio de las escuelas de la Provincia, una multa de veinte á veinticinco pesos, que bajo la responsabilidad hará efectiva el Subprefecto, tan luego como reciba el aviso del Presidente (...) (art. 38.º).
	El elector que hallándose en la Capital de Provincia, se negase á concurrir á la votación, sin justo y comprobado motivo (...) (art. 39.º).	(...) sufrirá una multa de veinte y cinco á cincuenta pesos, también á beneficio de las escuelas, que hará efectiva el Subprefecto, bajo su responsabilidad, en virtud del aviso, que debe darle el Presidente del Colegio (...) (art. 39.º).
Ley Reforma o Ley Electoral de 1892	Todo elector tiene la obligación de concurrir á las elecciones y caso de no hacerlo, sin justo y comprobado motivo (...) (art. 49.º).	(...) se le aplicará por el Presidente del Colegio, á beneficio de las escuelas de la Provincia, la multa establecida en el artículo 84, que bajo responsabilidad hará efectiva el Subprefecto, tan luego como reciba el aviso del Presidente (...), sin perjuicio de ser compelido por la fuerza pública, que, para el efecto, pondrá la autoridad política á órdenes del Presidente de la mesa (art. 49.º).

Elaboración propia. * Se excluye a las leyes específicas sobre elecciones municipales. Fuente: Archivo Digital de la Legislación del Perú.

Desde muy temprano, en nuestra vida republicana, en 1824 y 1828, el discurso y las medidas coercitivas para lograr la participación de los ciudadanos se hicieron evidentes en los cuerpos legales. En las leyes de elecciones de esos años no solo se indicó que los ciudadanos en ejercicio serían privados del sufragio pasivo, es decir, de la posibilidad de que sean elegidos en esa elección, sino que la omisión al voto —al ser considerada una falta de patriotismo— podía incluso ser causa de restricción o negación de acceso a un empleo público. En estas leyes en específico se señaló que los presidentes de los colegios electorales de parroquia debían comunicar oficialmente la lista de ciudadanos omisos al Supremo Gobierno.¹¹ Dicha lista debía publicarse en la gaceta oficial y, de ser posible, en otros periódicos con la siguiente anotación:

Lista de los ciudadanos que han dejado de votar en las elecciones populares de Diputados de este año, en la ciudad, villa, ó pueblo... departamento... por indiferencia al bien de la comunidad, y en desprecio de sus mismos derechos, pudiendo mas en ellos una criminal indolencia, que el amor á la patria (art. 8.º de la Ley Reglamentaria de Elecciones de 1824 y art. 10.º del Reglamento de Elecciones de 1828).

En la prensa de la época se puede encontrar algunas relaciones de omisos al sufragio (véase Imagen 1). En las primeras dos leyes electorales del siglo XIX no se explicitó el pago de una multa pecuniaria; sin embargo, las penalidades establecidas pueden ser consideradas como las más severas en nuestra historia electoral. El acto de no votar no solo tenía como consecuencia legal la pérdida del sufragio pasivo, sino también la limitación de acceder a empleos públicos y la pérdida temporal de la ciudadanía. En adición a ello, la publicación de los nombres de los omisos pudo significar en sí mismo una penalidad moral contra estos ciudadanos y sus respectivas familias en el marco de una sociedad que todavía presentaba fuertes componentes corporativos.

¹¹ Al final del reglamento electoral de mayo de 1828, dado durante el gobierno de José de la Mar, se adicionaron modelos de actas, certificados y notas como apoyo al trabajo de los miembros de los colegios electorales. Entre ellos, se agregó el modelo de nota que el presidente de la mesa del Colegio Electoral de Parroquia debía dirigir al Supremo Gobierno, incluyendo la lista de los ciudadanos en ejercicio que no concurrieron a sufragar.

Imagen 1

RELACIÓN DE ELECTORES OMISOS DE LA PARROQUIA DE SAN MARCELO, 1828

LA PRENSA PERUANA.

N.º 70] MARTES 12 DE AGOSTO DE 1828. [Un re

Este periodico saldra a luz los Martes, Jueves y Sabados de cada semana a no ser que sean festivos.

MINISTERIO DE ESTADO EN EL DEPARTAMENTO DE GOBIERNO Y RELACIONES EXTERIORES.

LISTA DE LOS CIUDADANOS QUE HAN
dejar de votar en las elecciones populares de este año, en la Ciudad de Lima, por indiferencia al bien de la comunidad, y en desprecio de sus mismos derechos, pudiendo mas en ellos una criminal indolencia, que el amor a la patria.

PARROQUIA DE SAN MARCELO.

Ambrosio Alarcon,	Jose Drise.
Agustin Musurieta.	Juan Delgado.
Aguador Carrion.	Juan Hernandez.
Valentin Vasquez.	Martin Llerena.
Bartolome Lopes.	Mariano Bravo.
Valeriano Hoyos.	Manuel Gonzalez.
Venancio Vergara.	Manuel Gutierrez.
Bernardo Velarde.	Martin Perez.
Estevan Motalan.	Manuel Jara.
Francisco Moran.	Manuel Miranda.
Francisco Dias.	Manuel Arringa.
Fernando Varea.	Mariano Romero.
Felis Vismendi.	Manuel Blanco.
Francisco Anglade.	Mariano Diaz.
Francisco Perla.	Mariano Andrade.
Gregorio Vergara.	Mariano Ramos.
Jose Luis Fuentes.	Mariano Chenet.
Jose Maria Miranda.	Melchor Gonzalez.
Juan Bautista N.	Nicolas Fuentes.
Jose Garcia.	Pedro Tagle.
Jose Martinez.	Pablo Peña.
Jose Manuel Velarde.	Ramon Salduendo.
Juan Barbosa.	Santiago Castro.
Jose Maria Medina.	Simon Telles.
Jose Maria Carreño.	Silvestre Martinez.
Jose Salcedo.	Tomas Gusman.
Juan Manuel Romero.	Tomas Silva.
Juan Medrano.	Buenaventura Jimenez.
Juan Sernas.	Eugenio Garcia.
Jose Flores.	Pedro Torres.
Juan Falviban.	Jose Caveró.
Jose Bacuzon.	Gregorio Maturana.
Jose Valdez.	Juan Sarria.
Jose Bianco.	Miguel Gonzalez.
Jose Mariano Soto.	Rafael Segarra.
Jose Molero.	Juan Anaco.
Francisco Larreta.	Pedro Martinez.
Juan Laos.	Vicente Carbajal.
Juan de Mata Vasquez.	Eduardo Montes.
Juan Piamonte.	

LA PRENSA.

El dia tres de junio se retiro de Bogota nuestro ministro cerca del gobierno de Colombia, D. Jose Villa, sin haber conseguido el objeto de su pacifica mision, ni logrado reducir al ministerio de aquella republica a tranzar amistosamente las pretendidas quejas que contra nosotros presentaba. Desde su llegada a aquella Capital se le trato con

peñas diferencias. Pero, por desgracia de ar naciones, se hallaba al frente de aquella un hombre que no puede sufrir acto alguno que no fieste la entera independencia del Peru, y la de minacion en que esta de sostenerla. Asi en se inventaron varios pretextos para que no viese lugar el recibimiento del Sr. Villa, que logro ser presentado ni aun en secreto al je Bolivar, y se le hizo pasar por la burla de ap dar en la antecala largo tiempo, hasta que dijo; que S. E. estaba en despacho. Escu decorosa y ridicula en un jefe de una naci bre, para con un ministro de otra, y mucho cuando era el dia designado por el minist Sr. Villa, para un acto tan interesante e insabable, y sin el que no podia ser reconocido caracter diplomatico de que estaba investi

Apesar de estos desaires, el Sr. Villa, en comunicaciones con el ministerio por tenaer el fin de su mision. En ellas se le caron, para no declarar la guerra dentro meses, las mismas condiciones que hemos en nuestro número 37, y de que hemos y hablar, en los números 64 y 67, refusingo lombiano de Guayas. Despues de largas r escritas por ambas partes, el resultado ha se precisado el Sr. Villa a pedir su pasap se le ha espedido como a un particular cu enviado a negocios del servicio, y señalando mino que necesariamente debia seguir en

Con dolor referimos este suceso que desaparecer toda esperanza de avenim nos precisa a mantenernos en aptitud de una agresion que no puede dejar de r siendo inverificable el cumplimiento de las condiciones que se nos proponen co medio de evitar la guerra; y habiendo e Bolivar, que hoy desgraciadamente disp destinos de aquella republica, negadose medios de conciliacion que a su ministe so el Sr. Villa. Ni como opinar de c cuando este general desecha el partido de nombrarse por ambas republicas agi tante autorizados que revean y ecsami da del Peru a Colombia, y acuerden los limites, y el de que se reduzcan por tes las tropas acantonadas en las fr auero que tenian en febrero de 827?

Entre todos los cargos que se ha nuestro enviado, ninguno merece mas su injusticia y natural repugnancia, qu sumatoria de los auxilios con hi

Las multas pecuniarias por la omisión al voto aparecen en las leyes electorales desde la década de 1830. Estas debían ser impuestas de acuerdo con el grado de votación indirecta o de acuerdo con lo decidido por los que dirigían la mesa de sufragio. Los fines dados a las multas por omisión al sufragio y los responsables de administrar los fondos producidos cambiaron de una ley a otra desde entonces, e incluso en algunos casos se prescindió de dicha información. En la Ley Electoral de 1832 se indicó que el fondo recaudado debía ser destinado a los establecimientos de instrucción pública y de beneficencia. Además, en esta ley se especificó que los indígenas recibirían una multa menor, lo que hoy identificaríamos como una cláusula de discriminación positiva. Dos años después, en la Ley Orgánica de Elecciones de 1834, se estipuló que las multas a los ciudadanos omisos de los colegios electorales de parroquia debían dirigirse a los fondos de la policía del distrito parroquial del multado, lo cual debía quedar a cargo de la administración de la junta de notables; mientras que las multas impuestas a los electores de provincia se aplicarían para el beneficio de las obras públicas de la misma provincia y su administración quedaría a cargo del tesorero municipal. En la Ley de 1849 se indicó que las multas serían impuestas por quienes componen las mesas permanentes de los colegios, se ejecutarían por medio de la gestión del subprefecto y debían ser utilizadas para la instrucción primaria.

En la Ley Reglamentaria de Elecciones de 1855 para elegir a los diputados representantes en la Convención Nacional se establecieron penalidades por infracciones en primer, segundo y tercer grado, las cuales incluían suspensión temporal de la ciudadanía y penalidades pecuniarias, según la gravedad de la falta (art. 67.º). No se explicitó en detalle la correspondencia entre una infracción y la penalidad específica por su gravedad. Las juntas parroquiales y los jurados electorales establecidos en las provincias serían las encargadas de definir el grado de la infracción y de comunicarlo oficialmente a las subprefecturas para que hagan efectivos los pagos de las multas. No se indicó si la omisión al sufragio correspondía a una infracción; aunque el vacío de este aspecto legal podía dar lugar a la libre interpretación de las juntas para considerarla como tal. Solo se señaló que los presidentes miembros de las juntas receptoras de parroquia o sus suplentes debían asistir a la formación de los jurados electorales de provincia de acuerdo con lo estipulado por la ley. En caso de incumplimiento, «sin tener impedimento invencible» (art. 50.º), debían responder a una pena por infracción en primer grado, la cual comprendía la suspensión de

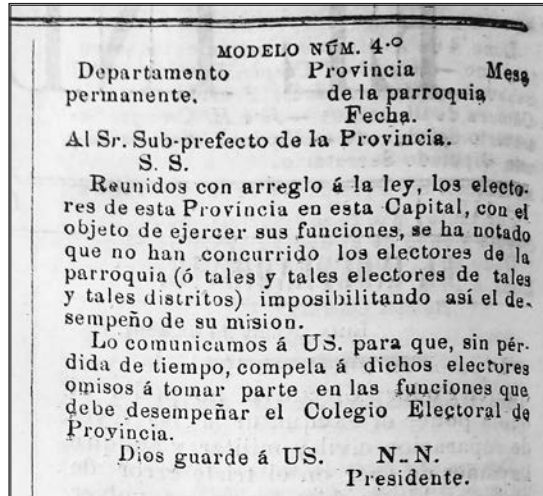
ciudadanía durante un año y el pago de una multa de cincuenta pesos destinados a los fondos de la municipalidad. Así, en caso de considerar la omisión al voto como infracción, aquella probablemente debía ser considerada como de segundo grado (suspensión de la ciudadanía durante cuatro meses y multa de diecisiete pesos) o tercer grado (multa de cinco a quince pesos).

En algunos dispositivos legales no se especificó una penalidad por la omisión al sufragio en determinados niveles de la votación o en ningún caso. En el reglamento de elecciones de 1857, por ejemplo, solo se mencionó que quienes componen las mesas electorales debían publicar la lista de sufragantes ausentes «excitándoles á votar dentro del término de cuatro días» (art. 26.º). Años anteriores se habían presentado fórmulas similares para propiciar la participación electoral en algún nivel de la votación en los marcos legales de 1849, 1851 y 1855. La responsabilidad de obligar a los ausentes a participar en los comicios podía recaer en los mismos electores del Colegio Electoral, en los miembros de las mesas o juntas o, a través de estos actores, por los subprefectos. En estos casos, no hubo mayor especificación sobre la manera en que se debía presionar a los ausentes a votar, aunque el lenguaje utilizado como «compeler», «hacer concurrir» o «librar órdenes eficaces» para dicho propósito da cuenta de la posible amplia interpretación y aplicación de esta facultad.

Los marcos legales de 1861 y 1892 mantuvieron la obligatoriedad del voto y explicitaron nuevamente las multas correspondientes por la omisión al sufragio. Los fondos recaudados por estas multas serían destinados a las escuelas de instrucción pública de las provincias de donde procediesen los electores. La Ley Orgánica de Elecciones de 1861 incluyó modelos de notificaciones para comunicar a los subprefectos de las provincias sobre la relación de electores omisos al sufragio y de las multas impuestas a los electores omisos de las mesas de provincia (véanse Imagen 2, Imagen 3 e Imagen 4). En ambas leyes se especificó que los electores ausentes serían multados, excepto por «justo y comprobado motivo». Anteriormente también se había hecho implícita la posibilidad de presentar excusas, pero en ningún marco normativo se detalló el procedimiento para hacerlo. Desde la Ley Reglamentaria de Elecciones de 1824 se hizo alusión a la exposición de alguna «causa legítima» que justifique la omisión al sufragio y exima la multa. Excepto la ley electoral de 1834 que señala que la enfermedad es una causal justificada, en los demás dispositivos legales del siglo XIX no se hizo mención específica de ello.

Imagen 2

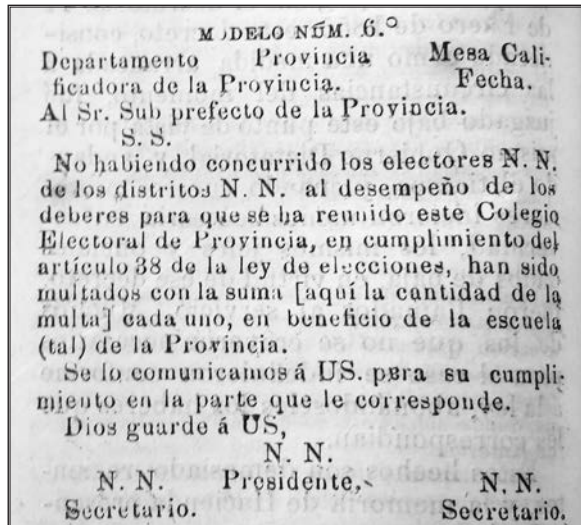
MODELO PARA NOTIFICACIÓN DE ELECTORES AUSENTES, 1861



Fuente: Ley Orgánica de Elecciones de 1861, en *El Independiente*, abril de 1861.

Imagen 3

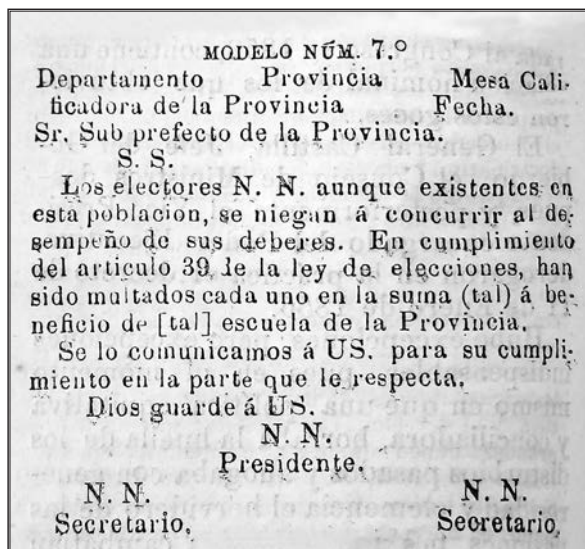
MODELO PARA NOTIFICACIÓN DE ELECTORES MULTADOS POR LAS MESAS DE PROVINCIA, 1861



Fuente: Ley Orgánica de Elecciones de 1861, en *El Independiente*, abril de 1861.

Imagen 4

MODELO PARA NOTIFICACIÓN DE ELECTORES PRESENTES
EN LA PROVINCIA QUE SE NIEGAN A VOTAR, 1861



Fuente: Ley Orgánica de Elecciones de 1861, en *El Independiente*, abril de 1861.

Si bien no es posible determinar de qué manera se aplicó la legislación que aquí tratamos, es decir, con respecto a su pleno, parcial o nulo cumplimiento en el territorio de la república, esta revisión nos permite comprender ciertas bases políticas, ideológicas y administrativas que sustentaron históricamente la obligatoriedad del voto en nuestro país; por ejemplo, lo concerniente a los discursos de apelación a la emisión del sufragio como un acto de patriotismo o civismo, así como las prácticas institucionales de recaudación de penalidades pecuniarias.

2.2 Restricción de la ciudadanía y suspensión legal del voto obligatorio (1895-1930)

A continuación, presentamos una breve revisión de los marcos constitucionales y legales que, desde fines de siglo XIX, modificaron los requisitos de ciudadanía para ejercer el derecho al voto, lo cual implicó la reducción sustancial de la población electoral. A la par de estas modificaciones, y de forma complementaria a ellas, se observará cómo el carácter

obligatorio del voto deja de ser incluido en los dispositivos legales de este periodo.

2.2.1 Las novedades de la Ley Electoral de 1896 y sus modificatorias

La Ley Electoral del 20 de noviembre de 1896, dada durante el gobierno de Nicolás de Piérola, es recordada por ser el dispositivo legal que dio lugar —de forma definitiva hasta el presente— a la votación directa de los representantes políticos en nuestro país, esto es, sin la mediación de los antiguos colegios electorales de parroquia y de provincia.¹² Como punto de partida del escenario político de la República Aristocrática (1895-1919), la disposición del sufragio directo venía de la mano con la restricción del voto. En conformidad con lo establecido en la reforma del art. 38.º de la Constitución de 1860, dada en 1895,¹³ en el art. 1.º de la Ley Electoral de 1896 se señaló que los ciudadanos que ejercen el derecho al sufragio son los peruanos mayores de veintiún años o casados, que saben leer y escribir, y se encuentran inscritos en el registro cívico de su domicilio. De esta manera, los indígenas —quienes, en su mayoría, eran analfabetos—, luego de haber tenido ciertas disposiciones o facilidades para sufragar en los primeros niveles de la votación indirecta en buena parte del siglo XIX, fueron excluidos de la participación política-electoral. El número de electores se redujo notoriamente y, como veremos, durante la República Aristocrática no se explicitó la obligatoriedad del voto en las regulaciones electorales, por lo que puede inferirse que la participación electoral —evidentemente reducida— correspondía a los objetivos políticos de la época. Las estimaciones que el senador de Arequipa, Rodrigo Montoya, apuntó durante el debate de la Ley de 1896 dan cuenta de ello:

El Perú sólo tiene tres millones de habitantes; dos millones y más son indígenas; del millón restante hay que separar las mujeres que por lo menos suman la mitad; de los 500.000 restantes hay que eliminar a los menos de edad, a los empleados públicos [que de acuerdo con la ley de 1861 no pueden votar], a los extranjeros y a todas las personas indiferentes que se retraigan de ejercer el derecho de sufragio y quedarán cuando más 50.000 votantes que sepan leer y escribir (Montoya 1896, citado por Chiaramonti, 1995: 315).

¹² Se estableció, asimismo, el voto público (art. 6.º de la Ley de 20 de noviembre de 1896).

¹³ Mediante la Ley de 12 de noviembre de 1895 se indicó que exclusivamente «gozan del derecho de sufragio los ciudadanos en ejercicio que saben leer y escribir» (Artículo Único de la Ley de Reforma).

Ahora bien, la Ley Electoral de 1896 priorizó la regulación de la composición, la organización y las facultades de las instituciones electorales responsables de los actos preelectorales, electorales y postelectorales, es decir, de la Junta Electoral Nacional, de las Juntas Electorales Departamentales, de las Juntas de Registro Provincial y de las Juntas Escrutadoras de Provincia.¹⁴ Si bien se incluyó en el penúltimo título una relación de infracciones a la Ley Electoral, en ningún aspecto se hizo mención de la obligatoriedad del voto. Se establecieron penalidades que podían ir desde multas hasta prisión determinada, según la gravedad del caso, a quienes obstruyeran el ejercicio del sufragio en diferentes modalidades o a quienes suplanten identidades. Asimismo, en el art. 92.º se estableció una multa de cien soles a los miembros de cualquier delegación o junta, que sin motivo comprobado, incumplan con sus funciones. Con respecto a la participación electoral, en uno de sus últimos artículos comprendido en el título final de disposiciones generales, se indicó que «No hay elección si no han sufragado, cuando (sic) menos, la tercera parte de ciudadanos que tengan derecho de sufragar» (art. 106.º); sin embargo, no se indicaron los procedimientos que se debían seguir a fin de alcanzar el número esperado para la validez de la elección.¹⁵

En 1908 y 1912, durante el primer gobierno de Augusto B. Leguía, se adicionaron modificaciones a la Ley Electoral de 1896. Estas inclusiones en materia electoral fueron transitorias y sirvieron para ejecutar las elecciones en ese entonces programadas. La Ley N° 861, Ley de Elecciones Políticas, de 25 de noviembre de 1908, introdujo principalmente modificaciones a la formación de la Junta Electoral Nacional y de la lista de contribuyentes, necesaria para la composición de las juntas de registro,¹⁶ así como algunas precisiones sobre la forma de inscripción en el registro cívico. Por su parte, la ley de elecciones políticas, Ley N° 1533, de 18 de enero de 1912, nuevamente

¹⁴ La Junta Electoral Nacional ha sido criticada por ser un órgano centralista, es decir, controlado en buena parte por el gobierno central; los otros órganos también podían ser controlados por los poderes locales (mayores contribuyentes) (Basadre 1968, tomo XI: 148; Chiaramonti 1995: 344). Para un mayor conocimiento sobre la organización y las facultades de estas instituciones electorales, véase el trabajo de Aguilar Gil (2002a: 13-18). Para revisar análisis sobre la aplicación de este nuevo sistema de instituciones electorales y los conflictos políticos propiciados, véase Aguilar Gil (2002a: 15, 23).

¹⁵ Tampoco se hizo referencia al respecto en la Ley de 25 de noviembre de 1896 que incluyó algunas precisiones sobre el cronograma electoral y sobre la composición y organización de las juntas escrutadoras de provincia, en particular.

¹⁶ Art. 22.º de la Ley Electoral de 1896 y art. 2.º de la modificatoria de 1908, Ley N° 861.

incluyó precisiones sobre la formación de la Junta Electoral Nacional y remarcó que tanto esta junta como las de registro y las escrutadoras eran independientes con respecto a los poderes públicos. Agregó, entre otros aspectos, precisiones sobre la depuración de las listas de mayores contribuyentes y el sorteo de los miembros o delegados de las juntas de registro.¹⁷ Cabe subrayar que el art. 15.º de esta ley señaló que la Junta Electoral Nacional podía imponer, de acuerdo con su juicio, multas hasta de cincuenta libras a cualquier miembro de las juntas de contribuyentes, de registro o electorales que se nieguen a cumplir con sus funciones o que, cumpliendo sus funciones, estas no se adecúen a lo establecido por el marco legal. Así, tanto en 1908 como en 1912 no se hizo alusión a la obligatoriedad de la emisión del voto.

En 1912, durante el gobierno de Guillermo E. Billinghurst, de nuevo se introdujeron modificaciones a la Ley de 1896 y en 1915, durante el gobierno de Óscar R. Benavides, se adicionó una nueva ley electoral. La Ley N° 1777, Ley de Elecciones Políticas, del 26 de diciembre de 1912, nuevamente agregó precisiones sobre la relación de mayores contribuyentes, la formación de las juntas de registro y electorales y el procedimiento electoral en general. Siguiendo la regulación anterior trazada, en el art. 15.º de esta ley se explicitó que los presidentes de la asamblea encargada de la formación de las juntas que incumplan con sus funciones serían sancionados con multas de veinte a cincuenta libras peruanas oro, según el caso; mientras que las autoridades políticas podían sufrir multas de diez a veinte libras peruanas oro en caso de obstruir el sufragio.

Sobre la ley de elecciones políticas, de 4 de febrero de 1915, es importante anotar que, luego de recordar los requisitos para ejercer el derecho de sufragio, se precisó que «(...) la ley estima que no sabe escribir aquél que sólo sabe firmar» (art. 1.º). Asimismo, se agregó que para poder ejercer el derecho de sufragio era indispensable estar inscrito en el registro militar; de esta manera, la libreta de conscripción del servicio militar obligatorio o las boletas de excepción eran los títulos que acreditarían dicho derecho, y se otorgaría «(...) boleta de excepción absoluta, por razón de edad, a los mayores de cincuenta años» (art. 6.º). Resulta interesante remarcar aquí que, si bien no se aludió de manera expresa a la posibilidad de inscribirse voluntariamente, puede considerarse a la boleta de excepción como un antecedente del voto facultativo que posteriormente se introdujo en los marcos constitucionales y legales del país.

¹⁷ Al respecto, véase Luna Jacobs (2014: 102).

De acuerdo con Basadre (1980: 74-76), el uso del registro militar significó la única y principal innovación de la Ley de 1915. La fórmula de sanciones prescrita en la última modificatoria de 1912 y dirigida a los presidentes de la asamblea de contribuyentes y a las autoridades políticas se retomó en el art. 22.º de este dispositivo legal. Más adelante, en el art. 32.º se precisó que la junta de sufragio tenía la facultad de «(...) compeler por medio de las autoridades políticas á los miembros de las mesas receptoras al cumplimiento de sus funciones». Esta disposición se complementó con el art. 72.º de la ley, en el que se señaló la penalidad pecuniaria¹⁸ que correspondía a quienes no concurrieran, sin motivo comprobado, a asumir su deber. Los últimos títulos de este marco legal comprenden cláusulas sobre las infracciones a la Ley Electoral, las causales de nulidad de elecciones y la jurisdicción en materia electoral y en ninguna de ellas se alude a la obligatoriedad del voto.

Una consecuencia tangible de la nueva regulación sería el marcado ausentismo electoral percibido en este periodo. En alusión a esta época, Basadre sostuvo que la abstención¹⁹ de la ciudadanía al acto de votar era una «anomalía (...) endémica en el Perú» (1980: 107). Ello se confirmaba en las palabras del parlamentario José Antonio Encinas, quien, en la sesión de la Asamblea Nacional de 12 de noviembre de 1919, mostró su preocupación por el problema de la falta de concurrencia a votar:

No voy a referirme a provincias lejanas de la capital de la República; basta ver lo que pasa en Lima en los días de las elecciones. En las últimas apenas se encontraron en algunas mesas diez a veinte electores y en otras treinta; y hubo mesas cuya votación ascendió en su máximo a cuarenta o cincuenta con un total posible de doscientos cincuenta electores (Encinas 1919, citado por Basadre, 1980: 108).

Podemos afirmar entonces que en el periodo de la República Aristocrática (1895-1919) en tanto primó especialmente la restricción del voto y, por ende, la confección de registros de ciudadanos con derecho al sufragio, no hubo mayor preocupación o interés por exigir legalmente la asistencia de los ciuda-

¹⁸ Las multas serían destinadas a las rentas municipales.

¹⁹ Basadre se refiere primero, y en particular, al abstencionismo de las elecciones de 1919 y, luego, lo generaliza.

danos a votar como sí se había hecho en buena parte de la vida política republicana del siglo XIX en los niveles de votación indirecta. El interés de la clase política dominante de la República Aristocrática se centraba en la posibilidad de controlar los procesos y los resultados electorales, por ejemplo, a través de la intervención de la Junta Electoral Nacional o del establecimiento del voto público. Una menor participación política-electoral de la población era más bien necesaria en este objetivo.

2.2.2 Ciudadanía y características del voto en la Constitución de 1920

Es sabido que la Constitución de 1920, dada en el segundo gobierno de Augusto B. Leguía, es decir, a inicios del Oncenio (1919-1930), sirvió para introducir ciertas proposiciones políticas formuladas en su discurso de la «Patria Nueva». Las limitaciones económicas dirigidas a la antigua oligarquía de la República Aristocrática y ciertos beneficios direccionados a grupos sociales no favorecidos, como el apoyo al sindicalismo o el reconocimiento de las comunidades indígenas, fueron algunas de dichas proposiciones. El respaldo a la reforma constitucional se dio en el marco del «plebiscito popular» de agosto de 1919, según sostuvo la Asamblea Nacional en su proyecto.²⁰

En relación con el marco de definición de la ciudadanía, se aprecia una continuidad con respecto a los marcos constitucionales del siglo XIX. Se mantuvo la fórmula de la reforma constitucional de 1895 y se señaló que los ciudadanos en ejercicio eran los peruanos mayores de 21 años y los casados, aunque no hayan llegado a dicha edad (art. 62.º), y que, además, gozaban de derecho de sufragio los ciudadanos en ejercicio que saben leer y escribir (art. 66.º). Al igual que en los marcos constitucionales del siglo XIX, no se aludió a características precisas sobre el voto, a excepción de que es popular y directo (art. 67.º), siguiendo la línea de la reforma electoral de 1896. En breve, aquí tampoco se hizo mención de la obligatoriedad del sufragio.

Cabe señalar que la omisión del carácter obligatorio del voto en los marcos legales, iniciada con la regulación proporcionada por la República Aristocrática, se mantuvo en un contexto social que empezaba a transformarse,

²⁰ Véase el Proyecto de reforma de la Constitución del Perú presentado por la Comisión de Constitución 1919, que ha sido publicado recientemente por el Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú.

pues a diferencia de los inicios del periodo anterior, la clase media, estudiantil, trabajadora y obrera, aumentaba en número y, en consecuencia, sus demandas sociales y políticas. Entonces, al mismo tiempo en que aumentaba el número de personas que sabían leer y escribir —y, con ello, la posibilidad de que se incrementara el registro electoral—, no hubo modificaciones para incluir obligaciones ni incentivos legales para ejercer el voto. En materia electoral, la preocupación del gobierno de Leguía se centró en modificar la Constitución para posibilitar la reelección presidencial en dos oportunidades. El testimonio de Basadre ilustra este contexto:

Si se evoca la realidad de entonces (...), es justo recordar una vez más que el ciudadano peruano que sabía leer y escribir, había olvidado en realidad el hábito de sufragar. Quien escribe estas líneas, con 28 años en 1931, no había ejercido el derecho de sufragio nunca; es decir, ni en 1924 ni en 1929. Nadie le había exigido el cumplimiento de ese deber cívico y él había sentido repugnancia de ejercerlo (Basadre 1980: 148).

Como durante el periodo de la República Aristocrática, los procesos electorales fueron controlados durante el gobierno de Leguía;²¹ sin embargo, las prácticas de control, así como las del fraude e incluso de violencia electoral, venían siendo comunes desde el siglo XIX. Según recuerdan los historiadores (Basadre 1980, Peralta 2005, Ragas Rojas 2006, Sobrevilla Perea 2011), las elecciones en el Perú fueron fraudulentas y manipuladas por grupos dominantes —caudillos, militares y civiles— que buscaron la legitimación de su poder mediante elecciones a la largo del siglo XIX hasta, por lo menos, el primer lustro de la década de 1960.²²

2.3 La reinstauración del voto obligatorio (1931-1993)

La historia del voto obligatorio en el Perú reinicia con la introducción de un nuevo marco normativo electoral en 1931, luego de la caída del régimen autoritario de Leguía. Si bien las restricciones en la definición de la ciudadanía, establecida desde la República Aristocrática, se mantuvo vigente en la

²¹ Además, se suspendieron las elecciones de ámbito municipal.

²² Paniagua Corazao (2003: 61-63) sostiene que la constante de fraude se detuvo ya avanzada la década de 1960 cuando el JNE demostró contar con máxima autonomía hasta que, de nuevo, en la década de 1990, incluido el recordado año 2000, se volvió a la antigua práctica estatal de la búsqueda del control del poder electoral y, por ende, de los resultados electorales.

regulación de ese año, en las siguientes décadas se dieron modificaciones constitucionales significativas como el acceso a la ciudadanía de las mujeres en 1955 y de los analfabetos en 1979. Así, en este amplio periodo de 1931 a 1993, observaremos no solo las regulaciones en torno a estas inclusiones y a las especificaciones dadas sobre las penalidades por no votar y las dispensas electorales, sino, además, los debates y contextos particulares en que se dieron estos cambios. Adicional a ello, se observará cómo, pese a la violencia perpetrada por Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru-MRTA, en la década de 1980 se llevaron a cabo elecciones libres²³ que reflejaron la voluntad de la población en las urnas y se llegó a registrar altos porcentajes de participación electoral.

2.3.1 El Estatuto Electoral de 1931 y la Constitución de 1933

La Ley N° 7177, también denominada Estatuto Electoral, del 26 de mayo de 1931, introdujo importantes innovaciones en materia de elecciones y, por ello, constituye un hito en la historia electoral del país. El ministro de Gobierno de la Junta Nacional de Gobierno,²⁴ Francisco Tamayo, emitió una resolución en marzo de 1931 en la que se convocó una comisión responsable de elaborar,²⁵ en un plazo de veinte días, un proyecto de Ley de Elecciones que debía incluir la conformación de un poder electoral autónomo, la representación por minorías, la instauración del voto secreto y obligatorio, así como la organización científica de los registros electorales (Basadre 1980: 141). Así, el voto obligatorio fue reincorporado en el marco legal electoral cuando ya habían pasado cerca de cuatro décadas desde su última inclusión en 1892. La reinstauración del voto obligatorio fue una directiva de la Junta Nacional de Gobierno y no surgió de la comisión encargada de elaborar la propuesta de ley electoral; por ello, es probable que en la exposición de motivos de la comisión que sostuvo dicho proyecto no se pusiera en cuestión o debate la obligatoriedad del voto

²³ La Comisión de la Verdad y Reconciliación-CVR, en las conclusiones de su informe final, constató justamente cómo de forma paradójica se dio el conflicto armado interno en un contexto de apertura democrática, inclusión política y libertad de prensa en el país (CVR 2004: 438).

²⁴ En un contexto de crisis política y económica, tras la salida del poder de Leguía (1919-1930), se dio lugar a la formación de la Junta Nacional de Gobierno, dirigida por David Samanez Ocampo.

²⁵ La comisión estuvo integrada por jóvenes intelectuales y políticos como Luis E. Valcárcel, José Antonio Encinas, Luis Alberto Sánchez, Jorge Basadre, César Antonio Ugarte, Alberto Arca Parró, Federico More, Carlos Manuel Cox y Carlos Enrique Telaya como secretario. Luis Alberto Sánchez y Carlos Manuel Cox eran conocidos militantes apristas.

con argumentos a favor o en contra como sí se dio con respecto a otros asuntos de interés político-electoral, por ejemplo, en lo relativo a la ampliación de la ciudadanía.

Según se puede observar en la exposición de motivos del anteproyecto de la ley, no hubo unanimidad con respecto a la negación del voto a los analfabetos y a las mujeres. A inicios de abril de 1931, Carlos Manuel Cox y Jorge Basadre²⁶ dejaron constancia de estar a favor del voto de la mujer, pero sobre la base de ciertos requisitos. El derecho y el deber de votar se otorgaría, según lo planteado por estos miembros de la comisión, a las mujeres mayores de 21 años²⁷ que sean profesionales y alumnas universitarias, empleadas en el comercio, la industria o en cualquier otra actividad económica, en la administración pública o las obreras de fábricas que supiesen leer y escribir, así como las escritoras de prensa y autoras didácticas. El argumento de esta postura se sostenía en la opinión de que, debido a que un gran número de mujeres aún no habían alcanzado autonomía económica, correspondía comenzar por introducir en la vida política a quienes sí estuvieran en esa ruta (Comisión del Anteproyecto... 1931: 43). Estas propuestas no prosperaron y, décadas más tarde, Basadre calificó de «imperdonable» que se le haya negado el voto a la mujer en 1931, en una coyuntura política e histórica donde la participación femenina había sido notoria (1980: 48).

Por su parte, José Antonio Encinas, también miembro de la comisión, suscribió su posición a favor de la participación política-electoral de las mujeres y de los analfabetos, sin explicitar argumentos, en una carta dirigida al secretario de la comisión del anteproyecto de fecha 25 de abril de 1931. Con respecto a los analfabetos, Carlos Manuel Cox²⁸ sostuvo su posición a favor de otorgarles el voto. Su principal argumento apuntaba a que una de las razones del atraso político y social del país era la ilimitada autoridad de una reducida minoría y que los intereses políticos, en esa línea, habrían tratado de mantener en la ignorancia a buena parte de la población para seguir así «usufructuando privilegios sociales y políticos» (Comisión del Anteproyecto... 1931: 46).

²⁶ Basadre presentó también, de forma independiente, su opinión sobre la representación provincial como base para la elección de representantes.

²⁷ Las mujeres debían tener el perfil planteado, según las categorías dadas, dentro de un plazo de seis meses antes de abrirse el registro electoral a fin de evitar fraudes.

²⁸ Junto con Luis Alberto Sánchez, presentaron su posición sobre la representación provincial y la representación de las minorías.

Este comisionado, de perfil aprista, propuso que, si la preocupación de dar el voto al analfabeto residía en la posibilidad de desvirtuar el carácter secreto del voto —característica también reincorporada en el anteproyecto—, se podría regular, siguiendo el modelo electoral mexicano,²⁹ esto es, que el ciudadano que no supiese leer ni escribir pudiera estar acompañado de dos testigos, quienes firmarían el sobre donde se guarde su voto, a fin de dejar constancia de conocer al votante y de su condición de analfabetismo. Además, señaló, sin presentar más explicación, que otra forma de solucionar este problema podría ser la impresión digital. Es importante anotar que el autor de estas propuestas se centró mayormente en resaltar la necesidad de la participación política-electoral de los analfabetos —que, como sabemos, buena parte se trataba de una mayoría indígena— en el ámbito subnacional en particular. En sus palabras:

(...) Cerrarles las puertas del sufragio a los analfabetos es amputar la opinión de un gran número de personas que producen. Esta situación de desigualdad es más grave tratándose de los Municipios. Es inconcebible que los ayuntamientos de una gran cantidad de distritos y aun de provincias estén en manos de un reducido número de personas que por el solo hecho de saber leer y escribir disponen arbitrariamente de la vida de las colectividades, que en realidad no representan ni menos sirven con eficiencia. Los Municipios deben ser la expresión de la voluntad popular sin ninguna excepción. (Comisión del Anteproyecto... 1931: 46-47).

Como sostuvo posteriormente Basadre (1980), quizá entonces fue un error no otorgarles el derecho de voto a los analfabetos en 1931; sin embargo, en el contexto y pensamiento de la época, ampliar el voto a los analfabetos, de mayoría indígena, podía significar también otorgar mayor poder a los gamonales de la sierra. Estudios posteriores, como el de Aljovín de Losada (2005), confirman este comportamiento político-electoral por parte de los indígenas vinculados a las haciendas. El voto a los analfabetos sería finalmente otorgado casi medio siglo después de este último debate, cuando el discutido proceso de Reforma Agraria, iniciado por Velasco Alvarado en 1969, llevaba poco más

²⁹ Cox alude al Reglamento de las Elecciones Municipales del Distrito Federal y Territorio de México de 26 de agosto de 1924 (Comisión del Anteproyecto... 1931: 47).

de una década de aplicación y la población analfabeta ya había disminuido en número de manera importante.

En el anteproyecto de la Ley Electoral se negó también el voto a los miembros de la Fuerza Armada³⁰ en servicio activo y a los miembros del clero. Sobre estos últimos, Basadre explicó que la medida respondió al clima de la época, en la cual varios jóvenes intelectuales, como los comisionados del anteproyecto, se encontraban en favor de la secularización de la política. De acuerdo con el historiador:

Creyóse, al imponerse el voto obligatorio, en la necesidad de la separación entre la Iglesia y la política, sobre todo en una época en que se criticaba mucho el Arzobispo Emilio Lisson por su ligamen con el gobierno de Leguía. Se suponía que la autoridad moral y el influjo de los sacerdotes podían quitar independencia a los ciudadanos comunes y corrientes. Hoy, a más de cuarenta años del Estatuto de 1931, pensamos que en este artículo hubo un grave error (Basadre 1980: 145).

Hubo también vetos por razones políticas. Se indicó que carecían de capacidad para inscribirse en el registro electoral a los encausados por responsabilidad nacional, en otras palabras, a quienes enfrentaban cargos por supuesto enriquecimiento ilícito durante el segundo gobierno de Augusto B. Leguía. Al igual que en el caso de las mujeres o de los miembros del clero, Basadre subrayó más tarde que esta negación también fue un error, dado que no todos los leguistas habían llegado siquiera a ser juzgados por el Tribunal de Sanción, creado por la Junta de Gobierno de Sánchez Cerro, y entre los que siguieron juicios, hubo muchos inocentes (Basadre 1980: 146).

El texto oficial del anteproyecto de la Ley Electoral de 1931 fue enviado al Ministerio de Gobierno el 21 de abril de ese año. En la carta de envío se indicó que dentro de dos días presentarían la exposición de motivos y los

³⁰ De forma independiente, Cox también presentó argumentos a favor de otorgar el voto a los miembros de la Marina, el Ejército, de la Policía y Guardia Civil (Comisión del Anteproyecto... 1931: 45). No era la primera vez que se restringía el voto a actores de la milicia. Desde el siglo XIX, algunas normas electorales ya habían incluido cláusulas al respecto (1834, 1861, 1892 y 1896), incluso en la normativa de 1915 que paradójicamente, como apuntamos, exigía la inscripción militar como registro electoral (Paniagua Corazao 2003: 74).

votos discordantes. El anteproyecto fue divulgado a través de la prensa para dar lugar a la discusión y a la crítica sobre la propuesta.³¹ En esta línea, en mayo de 1931 el Partido Liberal del Perú emitió un informe sobre el anteproyecto, elaborado por algunos de sus miembros, como Wenceslao Valera y Julio C. de Castañeda. Luego de una breve revisión de las principales reformas electorales establecidas en el país desde la Ley de 1861, presentaron una serie de objeciones sobre la propuesta de la comisión de 1931.³² Es importante subrayar aquí la crítica que establecieron en torno al carácter secreto del voto. De acuerdo con su postura, los miembros del Partido Liberal aseguraron que en tanto el sufragio es, «(...) antes que un derecho (...), una función obligatoria para con el Estado, (...) el elector, mediante la publicidad del voto, debe dar cuenta del modo cómo desempeña esa función» (Partido Liberal 1931: 28). La preocupación de estos actores políticos era la posibilidad de que el voto secreto propicie prácticas de fraude y suplantación con mayor facilidad, como, según anotaron, se había dado en procesos electorales anteriores. Por ello, argumentaron a favor de mantener la regulación de 1896 que introdujo el voto público como una necesaria innovación para que se pueda alcanzar «la exactitud del escrutinio».³³ Según se puede observar a lo largo del informe, nunca pusieron en discusión el carácter obligatorio del voto. Incluso, antes que el componente del derecho, remarcaron como relevante la obligatoriedad del sufragio, dado que, en su opinión, los ciudadanos «deben ejercitar [el voto] para constituir el gobierno (...) sin el cual no puede existir la sociedad» (Partido Liberal 1931: 23).

³¹ En fecha 22 de abril de 1931, el despacho del Ministerio de Gobierno y Policía remitió un comunicado a *El Comercio* para solicitar la publicación del documento a fin de contar con «el juicio crítico de la prensa y de cuantos ciudadanos, por intermedio de ella, estén dispuestos a cumplir el deber cívico de opinar sobre la obra de la comisión electoral».

³² En particular, sus críticas se dirigieron a la importante participación del poder judicial, mediante las Cortes Superiores y los jueces de primera instancia, en el proceso de elaboración del registro electoral. También criticaron el nuevo principio de la representación de las minorías sobre la base departamental y la privación del derecho de elegir y de ser elegidos a los vecinos extranjeros en el gobierno municipal. Es interesante observar que en su argumentación sostuvieron que debían ser los vecinos y no los ciudadanos quienes debían intervenir en la elección de los miembros de los concejos municipales. Asimismo, criticaron la participación de las municipalidades en la designación de las cortes electorales.

³³ De hecho, sostuvieron que se debió formar una sola ley a partir de la Ley Orgánica de 1896 y de la transitoria de 1912, con inclusión de ciertas enmiendas necesarias para poder mejorarla. Además, señalaron que «la tarea de unificar dichas leyes (...) [estaba] ya verificada en el proyecto de la Comisión Especial en mayoría de la Cámara de Senadores, presentado el 9 de octubre de 1914, en el primer Congreso Extraordinario de ese año» (Partido Liberal 1931: 1, 28).

Con algunas modificaciones, el anteproyecto se convirtió en el Estatuto Electoral, Decreto-ley N° 7177, de 26 de mayo de 1931. Este estatuto introdujo importantes innovaciones con respecto a la elaboración del registro electoral y a la organización y fiscalización de los procesos electorales.³⁴ De acuerdo con este dispositivo legal, la inscripción en el Registro Electoral Nacional era obligatoria y la libreta electoral constituía el único título de sufragio del ciudadano. Asimismo, por primera vez, se señaló que la inscripción de los ciudadanos mayores de 60 años en el registro era voluntaria. La reincorporación del voto obligatorio se explicitó finalmente en el art. 99.º de este dispositivo legal. Hasta aquí es importante resaltar dos aspectos: En primer lugar, el hecho de que el retorno del carácter obligatorio del voto procedió de un marco legal y no de uno constitucional,³⁵ lo cual da cuenta de la continuidad de la práctica jurídica electoral de la república decimonónica; y, en segundo lugar, el punto de que la omisión de la inscripción del registro electoral —y no explícitamente el acto de no votar, aunque podía ser consecuencia de la primera omisión—, producía la «muerte civil», esto es, la privación de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de la persona. En efecto, de acuerdo con el art. 11.º del Estatuto Electoral de 1931, los ciudadanos obligados a inscribirse en el registro, debían presentar su libreta electoral o, en su defecto, un certificado de dispensa para poder realizar los siguientes actos:

- 1.- Desempeñar o seguir desempeñando funciones o empleos públicos;
- 2.- Acreditar la identidad en todos los casos en que por las leyes, decretos o reglamentos fuese requerida, tales como: retiro de fondos, valores o depósitos judiciales de las instituciones de crédito, sociedades comerciales e industriales, recepción de correspondencia postal certificada, etc.;
- 3.- Matricularse en las universidades o institutos nacionales;
- 4.- Optar grados académicos o títulos profesionales;

³⁴ A partir de este dispositivo, nació el Jurado Nacional de Elecciones, organismo que hasta nuestros días es responsable de fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio, los procesos electorales y de consulta. La división del trabajo de registro y gestión electoral se dio posteriormente en el marco de la Constitución de 1993.

³⁵ Hoy en día, ese decreto-ley podría ser considerado inconstitucional por contradecir la Constitución entonces vigente, en tanto que nos encontramos en un estado de derecho constitucional.

- 5.- Ejercer las diversas profesiones;
- 6.- Celebrar contratos por escritura pública;
- 7.- Ejercitar acciones y derechos propios o en representación de terceros ante los poderes públicos;
- 8.- Participar en cualquier acto del Registro de Estado Civil;
- 9.- Recurrir al Registro de la Propiedad Inmueble y Prenda Agrícola y Mercantil;
- 10.- Prestar fianzas carcelarias;
- 11.- Acogerse a los beneficios de las leyes de accidentes de trabajo, del empleado y cualesquiera otras de carácter social; y
- 12.- Obtener patentes industriales, pasaportes, licencias municipales o policiales y, en general, para todos los actos civiles, comerciales o administrativos en los que sea menester acreditar la identidad personal.

El marco legal indicó que en caso de que los ciudadanos hubiesen omitido su inscripción oportunamente en el registro electoral, pese a estar capacitados para ello,³⁶ podían obtener, no obstante, una dispensa judicial; y, para este propósito, debían presentarse ante el juez de primera instancia de su domicilio a fin justificar su omisión. No se precisó cuáles podrían ser las causales legítimas o válidas para justificar dicha omisión. Así, conforme al art. 9.º de este marco legal, el escrito de justificación debía ser presentado en papel común con un timbre electoral, sin firma de letra y estar acompañado de un certificado de pago de multa equivalente a dos días de la renta del solicitante, emitido por la Caja de Depósitos y Consignaciones. Además, la renta del ciudadano debía estar justificada y podían iniciarse acciones judiciales si se comprobaba que la declaración no fuese correcta.

El mismo procedimiento para obtener la dispensa por omisión a la inscripción del registro electoral, según el art. 157.º de la norma tratada,

³⁶ Según el art. 12.º del Estatuto Electoral, los no obligados a inscribirse, si tuvieran que realizar alguno de los actos presentados en el art. 11.º, debían acreditar de forma fehaciente que carecen de libreta electoral o de la correspondiente dispensa por no haber estado obligados a inscribirse en el periodo en que funcionó el registro electoral.

debía seguirse para obtener la dispensa en caso de omisión al sufragio y, de esta manera, el ciudadano ausente quedaba eximido del pago de la multa.³⁷ En este dispositivo legal no se reguló un procedimiento particular para llevar el registro de los ciudadanos omisos. Solo se indicó, en el art. 117.º, que al término de la elección, el presidente de mesa debía firmar el padrón electoral «anotando con la frase “no votó” los nombres de los electores que no hayan comparecido». Los personeros de los partidos políticos también podían firmar el padrón y solicitar una copia certificada del acta sobre este acto electoral.

Como habíamos visto, en las épocas en las que primó la votación indirecta durante el siglo XIX, las multas recaudadas por la omisión al sufragio en los colegios electorales de parroquia y de provincia pasaban a conformar fondos para la instrucción pública o para las municipalidades. Por primera vez, en el capítulo sexto del estatuto de 1931 se indicó que las multas impuestas por infracciones electorales, entre ellas por la omisión al voto, pasarían a integrar el fondo electoral. Este nuevo fondo se conformaría, además, de lo recaudado por el producto del timbre electoral de veinte centavos,³⁸ los depósitos electorales que se perdían por los interesados y la partida que se estableciera para tal fin en el Presupuesto General de la República.

Tabla 3

MARCO CONSTITUCIONAL SOBRE CIUDADANÍA Y CARACTERÍSTICAS
DEL VOTO EN EL PERÚ, SIGLO XX

Año de la Constitución	Requisitos para obtener ciudadanía y derecho al voto*	Características del voto
1920	<p>Son ciudadanos en ejercicio, los peruanos mayores de 21 años y los casados, aunque no hayan llegado a dicha edad (art. 62.º).</p> <p>Gozan de derecho de sufragio los ciudadanos en ejercicio que saben leer y escribir. No podrá ejercer el derecho de sufragio ni ser elegido Presidente de la República, Senador o Diputado, ningún ciudadano que no esté inscrito en el Registro Militar (art. 66.º).</p>	<p>(...) Voto popular directo (...) (art. 67.º).</p>

³⁷ El artículo 157.º señala que la multa está prescrita en el art. 8.º; sin embargo, dicho artículo trata sobre quienes carecen de capacidad para inscribirse en el registro electoral.

³⁸ Este timbre debía fijarse en todos los documentos que se presentasen ante el Registro Electoral y los Jurados Electorales, o expedirse por estos, a excepción de las cédulas y las actas del sufragio, según el art. 159.º del Estatuto Electoral.

→

1933	<p>Son ciudadanos los peruanos varones mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados (art. 84.º).**</p> <p>Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir; y, en elecciones municipales, las mujeres peruanas mayores de edad, las casadas o que lo hayan llegado a su mayoría (art. 86.º).**</p>	<p>(...) La inscripción y el voto son obligatorios para los varones hasta la edad de 60 años, y facultativos para los mayores de esta edad. El voto es secreto (...) (art. 88.º).**</p> <p>Se hace mención que el sufragio es directo en la elección del Poder Legislativo (art. 89.º), del presidente de la República (art. 135.º), de los Concejos Departamentales (art. 190.º) y en la segunda y quinta disposición transitoria</p>
1979	<p>Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere estar inscrito en el Registro Electoral. Tienen derecho a votar todos los ciudadanos que están en el goce de su capacidad civil (...) (art. 65.º).</p>	<p>(...) El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esta edad (art. 65.º).</p> <p>Voto secreto y obligatorio (Quinta disposición general y transitoria).</p>
1993	<p>Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral (art. 30.º).</p>	<p>El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad. (Art. 31.º).</p>

Elaboración propia. * No se consideran aquí los artículos sobre la pérdida o suspensión de la ciudadanía. ** Artículos modificados por la reforma constitucional de 1955. Fuente: Archivo Digital de la Legislación del Perú.

Tabla 4

VOTO OBLIGATORIO, VOTO FACULTATIVO Y PENALIDADES POR NO VOTAR EN EL MARCO LEGAL Y
 REGLAMENTARIO DE ELECCIONES, 1931-1962

Título de la norma*, número y año	Voto obligatorio	Voto facultativo	Penalidad	Dispensa
Estatuto Electoral, Decreto Ley N° 7177 de 1931	Todo elector está obligado a sufragar, salvo impedimento legítimo. El cumplimiento de esta obligación se acreditará en la Libreta Electoral con el sello y la firma del presidente de la mesa estampados inmediatamente después del acto de sufragio (art. 99.º)	No se especifica.	Multa no especificada.	Los electores que no hubiesen podido concurrir a votar deberán obtener un certificado de dispensa electoral conforme a las disposiciones de los artículos 9 y 10 de este Estatuto. Cuando el impedimento sea debidamente justificado, no procederá el pago de la multa (...) (art. 157.º)
Registro Electoral del Perú, Decreto-ley N° 14207 de 1962**	No se especifica.	No se especifica.	(...) una multa no menor de S/. 100.00 ni mayor de S/. 1,000.00 para lo que tendrá en cuenta su capacidad económica y la naturaleza de la causal invocada (art. 63.º, modificado por la Ley N° 16152).	Se menciona en el art. 63.º, modificado por la Ley N° 16152.





Estatuto Electoral, Decreto Ley N. 14250 de 1962**	Están obligados a votar todos los ciudadanos que gozan del derecho de sufragio (...) (art.5.º) Terminada la votación, el Presidente de Mesa anotará, en la Lista de Electores, al lado de los nombres de los que no hubiesen comparecido a sufragar la frase “no votó” (...)	El voto es facultativo para los mayores de sesenta años (...) (art. 5.º)	No se especifica.	Se menciona en el art. 237.º, modificado por la Ley N° 16152.
--	---	--	-------------------	---

Elaboración propia. * Se excluye a las normas que aludieron a las leyes aquí relacionadas como el marco a seguir en el proceso electoral que regulaban y no hacían mención de modificaciones sobre el voto obligatorio o las multas. También se excluye a las leyes específicas sobre elecciones municipales. ** Algunos artículos fueron modificados por la Ley N° 16152 de 1966. Fuente: Archivo Digital de la Legislación del Perú.

Desde 1933, el carácter obligatorio del voto se establece, por primera vez, como mandato constitucional (véase Tabla 3). La obligación de sufragar se dirigió a los ciudadanos peruanos varones mayores de edad, es decir, de 21 años, los casados mayores de dieciocho años y los emancipados, todos en pleno ejercicio de su ciudadanía. Siguiendo la fórmula legal del Estatuto Electoral de 1931, la Constitución de 1933 señaló que tanto la inscripción al registro como el voto eran obligatorios para los varones hasta la edad de sesenta años y facultativos para los mayores de esa edad. En las siguientes constituciones de 1979 y 1993, la figura del voto facultativo se ha mantenido, pero se amplió, por una década más, la edad límite del ciudadano que está obligado a votar.

En la Asamblea Constituyente de 1931 se había retomado el debate sobre el voto de la mujer³⁹ y se mantuvo la posición que ya habían planteado los comisionados del anteproyecto de la ley electoral de 1931. En este contexto, se argumentó que no se podía otorgar el sufragio a las mujeres porque sus condiciones aún no eran propicias para el ejercicio de los derechos políticos. Según se indicó en la exposición de motivos de la comisión constitucional: «La mujer peruana, en general, no se halla en posesión de suficiente independencia civil, social, económica, ni intelectual y religiosa, para votar con entera libertad» (Comisión presidida por Manuel Vicente Villarán 2017 [1931]: 36).

³⁹ Sobre este debate, véase Aguilar Gil 2002b.

En el marco constitucional de 1933 se decidió, finalmente, conceder el voto a la mujer (art. 86.º), y con carácter facultativo (Aguilar 2002b), exclusivamente en las elecciones municipales, las cuales habían dejado de ser convocadas desde el Oncenio de Leguía en la década de 1920.

El voto de la mujer en todos los ámbitos de elección se dio por medio de la reforma constitucional de 1955, dada durante el gobierno de Manuel A. Odría. Mediante la Ley N° 12391, de septiembre de ese año, se sustituyeron los artículos 84.º, 86.º y 88.º de la Constitución y la mujer obtuvo así no solo el derecho de sufragar sino, además, la obligación de efectuarlo una vez incluida en el registro electoral. El artículo reformado de la Constitución mantuvo la exigencia del alfabetismo para acceder al derecho de votar. Sobre la base de este lineamiento constitucional se llevaron a cabo las elecciones generales de 1956, 1962 y 1963.⁴⁰ El marco legal electoral, no obstante, cambió luego de la anulación de las elecciones generales de 1962, durante la intervención de la Junta Militar, cuando se redactaron una nueva ley sobre registro y un nuevo estatuto electoral.

Imagen 5

NOTA DE PRENSA SOBRE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL DE LA MUJER EN LIMA, 1956

LA PRENSA.—Lima, Lunes 18 de Junio de 1956

Cumplieron con Entusiasmo su Nuevo Deber

Conducta Democrática en Elemento Femenino

En Gran Número y con Alto Civismo La Mujer Acudió a Emitir su Voto

Demostrando gran civismo, y como para probar que se ha hecho bien en darle ciudadanía, la mujer limeña concurrió en crecido número a las urnas a ejercer por primera vez el derecho de elegir.

No hubo diferencia de clases, ropas ni posición social en las colas y mesas receptoras de sufragios. La mujer limeña, o mejor dicho la que votó en Lima, sufrió los rigores de la espera, o la fatigante labor electoral como miembro de mesa, con gran sentido del deber y sin que en ningún caso se quejara o quisiera hacer valer su condición femenina.

Contra lo que se suponía, la mujer acudió en gran porcentaje a las ánforas. Y la gran mayoría lo hizo desde las primeras horas de la mañana, pues las largas colas estaban formadas desde antes de las 8. Algunas llevaron sillitas de paja a las colas para ir descansando un poco en los momentos de espera. Otras resolvieron tomar asiento en el sardinel, pero la mayoría man-

tuvo un orden y comportamiento excelentes, que los ciudadanos hombres fueron los primeros en reconocer.

Algunas mujeres llegaron a los locales donde debían votar acompañadas por sus esposos, quienes esperaron también pacientemente en las puertas. Otras llevaron consigo a sus bebés, cargándolos o llevándolos de la mano. Una mujer de modesta condición, que votaba en La Victoria, expresó que había preferido llevar a su niño en los brazos antes que dejar de cumplir con el deber de votar.

El comportamiento de las mujeres como Presidentas o Miembros de mesa fue también digno de los mejores comentarios. Alternaron entre ellas con gran cordialidad y se cuenta que las persone-

ras de candidatos distintos, mantuvieron un clima de recíproco respeto, trabando rápida amistad, y auxiliándose unas a otras para superar los conflictos que se derivaban, en muchas mesas, de la inexperiencia general, tanto de las votantes, como del personal de las mesas.

En el Politécnico, en el Ministerio de Hacienda y en el de Trabajo, donde funcionaron las mesas para transeúntes fue posible valorizar más aún, la forma entusiasta y plena de civismo como se comportó la mujer, pues allí las ciudadanas de tránsito en Lima, o que no se han inscrito en esta capital, tuvieron que hacer largas y fatigantes colas, muchas de las cuales llegaron a tener una longitud de 150 a 200 metros.



Seis columnas de ciudadanas convergen hacia la puerta principal del Conservatorio Nacional de Música, situado en la calle Minería, donde funcionaron varias mesas. Algunas mujeres, como la que aparece en primer plano, llevaron niños en brazos. Al lado derecho formaron cola los ciudadanos varones.

Fuente: La Prensa, lunes 18 de junio de 1956.

⁴⁰ Fernando Belaunde Terry, una vez en el poder en 1963, convoca a elecciones municipales luego de varias décadas en suspenso.

En el contexto electoral de 1956, a través de la prensa, se recordó a la ciudadanía acerca de la obligatoriedad del voto, las penalidades pecuniarias y las consecuencias administrativas por no emitir el sufragio. Los recordatorios incluían tanto información sobre la serie de pasos a seguir para obtener un duplicado de libreta electoral en caso de pérdida, como sobre la necesidad de verificar el registro de su voto en dicho documento. En las elecciones generales de 1956 se reportaron numerosas solicitudes de duplicado de libreta electoral en fechas cercanas e incluso en la misma fecha de la jornada electoral. En este contexto, voceros del Registro Electoral, a cargo del JNE, manifestaron haber «publicado avisos oportunamente señalando plazos, pero que [una] gran cantidad de personas se presentó a última hora [y que] no obstante haber redoblado el personal (...) ha resultado imposible atender a todos».⁴¹

Imagen 6

RECORDATORIO SOBRE EL REGISTRO DEL VOTO
EN LA LIBRETA ELECTORAL 1956



Fuente: *La Prensa*, domingo 17 de junio de 1956

⁴¹ «Hasta el Día de las Elecciones Pidieron Libretas Duplicadas», publicado en *La Prensa*, el lunes 18 de junio de 1956.

La normativa electoral permitía entonces la implementación de mesas de transeúntes, es decir, de aquellos ciudadanos que, por razones laborales u otras justificadas, no se encontraran en la circunscripción electoral que le corresponde para ejercer el sufragio. En la edición de *La Prensa*, publicada al día siguiente de la jornada electoral de 1956, se notificaron problemas en varias ciudades del país —como Arequipa, Piura, Yungay, Aija, Huacho y Trujillo— con respecto a la instalación de dichas mesas como retrasos, atención intermitente, improvisación, falta de materiales para instalarlas y agotamiento del padrón electoral destinado para transeúntes. Estos problemas propiciaron descontento por parte de los ciudadanos que se habían esperado en este servicio para poder emitir el sufragio, e incluso, se registraron casos de enfrentamientos directos contra las fuerzas del orden al exigir este derecho (véase Imagen 7).⁴² Pese a los reclamos presentados, centenas de ciudadanos no pudieron sufragar y debieron tramitar la dispensa respectiva para evitar la carga de penalidades administrativas por no votar (véase Imagen 8).⁴³

Imagen 7

NOTA DE PRENSA SOBRE MESAS DE TRANSEÚNTES EN 1956



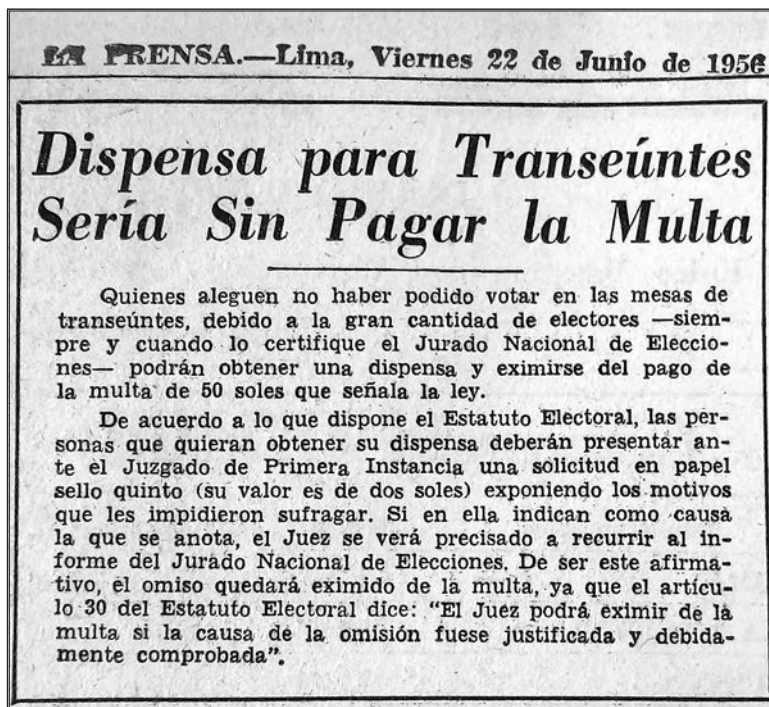
Fuente: *La Prensa*, lunes 18 de junio de 1956

⁴² «Faltaron mesas para transeúntes en varias ciudades de la república», en *La Prensa*, lunes 18 de junio de 1956, p. 9.

⁴³ «Dispensa para transeúntes sería sin pagar la multa», en *La Prensa*, viernes 22 de junio de 1956.

Imagen 8

NOTA DE Prensa SOBRE MESAS DE TRANSEÚNTES EN 1956

Fuente: *La Prensa*, viernes 22 de junio de 1956**2.3.2 El Estatuto Electoral de 1962**

En la segunda mitad de 1962, la Junta de Gobierno, dirigida por Ricardo Pérez Godoy y Nicolás Lindley, aprobó dos normas electorales: una sobre el Registro Electoral del Perú, Decreto-ley N° 14207 y el nuevo Estatuto Electoral, Decreto-ley N° 14250.⁴⁴ En el art. 5.º del Estatuto Electoral se mencionó el carácter obligatorio del voto y en el art. 133.º se señaló, asimismo, el procedimiento que debían seguir los presidentes de mesa para registrar a quienes no votaron; pero, no se estipuló qué penalidades o multas⁴⁵ debían asumir los ciudadanos omisos al sufragio. Estas se habían especificado en el decreto-ley sobre el registro electoral.

⁴⁴ Ambas normas fueron elaboradas por una Comisión Jurídica Especial.

⁴⁵ Se establecen multas para quienes se abstengan de integrar un Jurado Electoral o incumplan con ejercer el cargo de miembro de mesa, entre otros casos (véase el Título XI del Decreto-ley N° 14250, De los delitos, penas y procedimiento judicial).

Así, por primera vez, en el art. 62.º del Decreto-ley N° 14207 se indicó que la libreta electoral, que a la vez constituía el único documento de identificación personal del ciudadano, solamente podía tener efectos legales⁴⁶ —para cualquier acto civil, comercial, administrativo, etc.—⁴⁷ con la constancia de votación o la dispensa judicial de no haber sufragado. Caso contrario, en la misma libreta electoral debía especificarse la dispensa de no votar, según los casos regulados (véase Imagen 9). Con la Ley N° 16152,⁴⁸ promulgada el 31 de mayo de 1966, se modificó el art. 62.º de la norma mencionada, en el que se especificó que la dispensa ya no procedería de un juez sino del organismo responsable de la realización de las elecciones:

La Libreta Electoral para [que surta] efectos legales, debe contener la constancia de que el ciudadano ha ejercido el sufragio en las últimas elecciones en las que ha estado obligado a votar, o la dispensa del sufragio otorgada por el Jurado Nacional de Elecciones (art. 62.º de la Ley N° 14207, modificado por el art. 43.º de la Ley N° 16152).

Imagen 9

LIBRETA ELECTORAL DE CIUDADANO DISPENSADO DE SUFRAGAR, 1963

DATOS DEL ELECTOR INSCRITO E.SQUINES (Ap. paterno) RAMOS MA.XIMO (Ap. materno o del marido) (Nombre) caso de ser mujer casada) Fecha de nacimiento 18 de marzo de 1884 Edad 79 años - Sexo Masculino Estatura: un metro 60 cms. Color de la piel Trigueño Estado Civil Casado Grado de Instrucción Primaria completa Profesión u ocupación Agricultor Domicilio Requena Campesino / n. Observaciones o señas particulares		Fecha de inscripción 17 de Setiembre de 1963 Máximo E. Laguarda Parry Firma del inscrito  Impresión digital  Índice derecho 	Acreditó su identidad con Libreta Militar N° 125799 CONSTANCIAS DE SUFRAGIO Dispensado de sufragar de conformidad con la Resolución Directoral Nro. 140 de fecha 10 de Junio último. - Chiclayo, 17 de Setiembre de 1963. Sello y firma del Presidente de la Mesa Sello y firma del Presidente de la Mesa
---	--	--	--

Libreta electoral de tres cuerpos de ciudadano mayor de sesenta años con dispensa de sufragio conforme a ley.

⁴⁶ Esta fórmula se retomará más adelante en la normativa posterior a la Constitución de 1993.

⁴⁷ Véase el art. 61.º de la Ley N° 14207, Ley del Registro Electoral.

⁴⁸ Esta Ley de 1966 modificó varios artículos tanto de la Ley del Registro Electoral como de la del Estatuto Electoral de 1962.

En la misma línea, se agregó el procedimiento que debía seguirse para la obtención de la dispensa electoral y el pago de la multa correspondiente por la omisión al sufragio en el Banco de la Nación.⁴⁹ Las multas oscilaban entre cien y mil soles, y el ciudadano omiso podía eximirse incluso del pago de la multa, aunque la ley en este nivel no especificó en qué casos aplicaría. En cualquier situación, el ciudadano debía obligatoriamente solicitar la demanda de dispensa de sufragio previo pago de cien soles. Es importante resaltar que también por primera vez, desde 1962, se asentó la posibilidad de establecer rangos de pagos de multas de acuerdo con la «capacidad económica» del ciudadano:⁵⁰

La solicitud se presentará por intermedio de la Oficina del Registro Electoral correspondiente, acompañándose un comprobante de depósito del Banco de la Nación por S/. 100.00 a la orden del [JNE]. El [JNE] resolverá la solicitud de dispensa concediendo ésta o imponiendo al omiso, cuando no proceda a eximirlo de sanción una multa no menor de S/. 100.00 ni mayor de S/. 1,000.00 para lo que tendrá en cuenta su capacidad económica y la naturaleza de la causal invocada. La multa se depositará en el Banco de la Nación y tanto su importe como el certificado con el que se acompañó la solicitud constituirán fondos del Poder Electoral. Si el interesado fuera eximido de sanción se le devolverá el depósito de S/. 100.00 con que recaudó su solicitud (art. 63.º de la Ley N° 14207, modificado por el art. 44.º de la Ley N° 16152).

Como se recuerda, luego de la anulación de las elecciones generales de 1962, el proceso electoral de 1963 dio como resultado la victoria presidencial de Fernando Belaunde Terry de Acción Popular. Ese año, luego de más de tres décadas de estar suspendidas, el presidente convocó a elecciones municipales, las cuales se rigieron también por el marco legal electoral de 1962, según lo dispuesto en la ley de convocatoria, Ley N° 14669, Ley de Elecciones Municipales, de 1963. Un día antes de las elecciones municipales de 1963, el JNE divulgó, a través de diversos medios de prensa, un comunicado sobre las disposiciones fundamentales que debía tener el elector en dichos comicios, entre las cuales incluyó la obligatoriedad del sufragio y la forma de obtener una

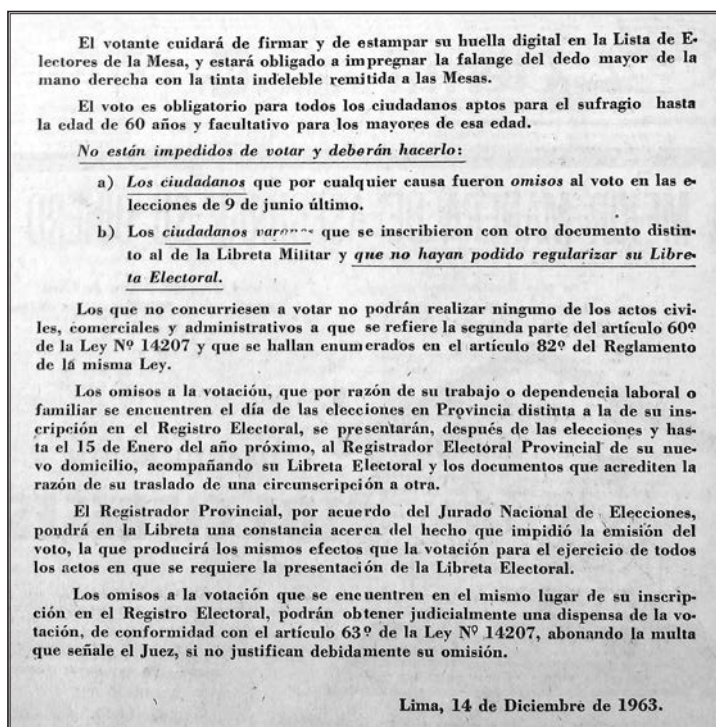
⁴⁹ Creado durante el primer gobierno de Fernando Belaunde Terry, mediante la Ley N° 16000, de enero de 1966.

⁵⁰ En la norma original de 1962, el art. 63.º se aludía directamente a la nominación monetaria peruana de soles oro y las multas por omisión al sufragio debían pagarse en la Caja de Depósitos y Consignaciones para los fondos del Registro Electoral. Además, no encargaba la tarea de imponer multas al JNE, sino a los jueces de primera instancia.

dispensa por su omisión (véase Imagen 10). Como en las elecciones de 1956, durante la jornada electoral de 1963, el Registro Electoral del Perú continuó funcionando para entregar duplicados de libretas electorales cuyas solicitudes habían aumentado notoriamente en semanas próximas a los comicios; no obstante, algunos ciudadanos no lograron emitir su sufragio a tiempo.⁵¹ El mismo marco legal y las mismas disposiciones se mantuvieron en las elecciones municipales de 1966 y en las elecciones complementarias de 1967. Luego de estas experiencias electorales, los ciudadanos no volverían a las urnas sino hasta la transición a la democracia iniciada durante el régimen de Francisco Morales Bermúdez, en la segunda fase del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada.

Imagen 10

FRAGMENTO DEL COMUNICADO DEL JNE SOBRE LAS ELECCIONES MUNICIPALES 1963



⁵¹ «Libretas Electorales duplicadas se entregarán hasta mediodía», en *La Prensa*, domingo 15 de diciembre de 1963, p. 10; «Registro dio duplicados hasta 3.45 p.m.», en *La Prensa*, lunes 16 de diciembre de 1963, p. 2; «Colas al comienzo y al fin: los atrasados se quedaron sin votar», en *La Prensa*, lunes 16 de diciembre de 1963.

2.3.3 El retorno a la democracia y al deber de votar (1978-1993)

Sin duda, grandes expectativas de cambio se generaron en el contexto de transición a la democracia. El paso previo a la institución de un gobierno constitucional y civil fue la convocatoria a elecciones de los cien miembros de la Asamblea Constituyente mediante el Decreto-ley N° 21949 de 4 de octubre de 1977. En este proceso también se mantuvo en buena parte el marco legal establecido desde 1962. Dos novedades en estas elecciones fueron la ampliación de la ciudadanía a los mayores de dieciocho años y la inclusión del voto preferencial en las listas de partidos políticos en competencia. Siguiendo la práctica de incluir mandatos por decretos-leyes del gobierno militar, la ampliación de la ciudadanía a los jóvenes mayores de dieciocho años se dio por medio del Decreto-Ley N° 21994 de noviembre de 1977,⁵² lo cual implicó la modificación del Código Civil de 1936 (Paniagua Corazao 2003: 65).

Si bien no se puede negar el entusiasmo de buena parte de la población por participar del futuro político del país luego de más de una década de dictadura militar, también se observa a través de la prensa de la época la preocupación de los ciudadanos, ahora obligados a votar, por contar con documentación personal en regla. De hecho, algunos funcionarios señalaron que muchos ciudadanos solicitaban duplicados aún sin necesidad de hacerlo, debido a que se había informado que el documento no debía estar deteriorado, pero bastaba con que sean legibles los datos personales y la mesa de votación.⁵³ La excesiva preocupación muestra que numerosos ciudadanos temían que sus libretas fueran rechazadas y no pudieran emitir su voto. Así, unas pocas semanas antes de las elecciones, la Oficina del Registro Electoral en Lima y las oficinas provinciales tramitaban miles de duplicados de libretas electorales al día.⁵⁴ Incluso durante la mañana de la misma jornada electoral se expidieron duplicados, servicio institucional que se mantiene hasta el presente.

⁵² En la norma se establece la interpretación de la concordancia de las leyes entonces vigentes (Código Civil, Reforma Agraria, Servicio Civil, Servicio Militar y Procedimientos Penales).

⁵³ «Libreta electoral debe tener el nombre del titular y número legibles», publicado en *El Comercio*, el martes 13 de junio de 1978, p. 4; «Muchos electores no podrán tener a tiempo duplicado de sus libretas», publicado en *El Comercio*, el sábado 17 de junio de 1978, p. 4.

⁵⁴ «Aumenta afluencia por conseguir duplicado de Libreta Electoral», publicado en *El Comercio*, el jueves 8 de junio de 1978, p. 4; «Crece afluencia para obtener duplicado de Electorales», publicado en *El Comercio*, el jueves 18 de junio de 1978, p. 4; «Ciento 30 mil duplicados de Libreta Electoral fueron tramitados en 3 últimos meses», publicado en *El Comercio*, el viernes 23 de junio de 1978, p. 1.

Luego de varios años sin el ejercicio del voto, se dieron casos de confusión con respecto al procedimiento para obtener los duplicados. Se informó que varias solicitudes habían sido rechazadas en razón de que los ciudadanos en realidad no se habían inscrito nunca: «(...) habían creído que bastaba pagar la multa y poner su nombre completo, así como su dirección, en el formulario que recabaron en el Registro». Otros problemas se presentaron por imprecisiones en el registro de sus nombres o por los comprobantes del pago de la multa por no votar en el proceso anterior:

Otros (...) habían escrito nombres diferentes a las boletas originales, y una gran parte [había] (...) acompañado el comprobante de pago de la multa de 300 soles, sin el respectivo sellado del Banco de la Nación, según informaron los encargados de entregar los duplicados. Estos indicaron que esas personas prácticamente se negaban a retirarse de la ventanilla para dar curso a los siguientes ciudadanos.⁵⁵

Imagen 11

ANUNCIO QUE EXHORTA A LA PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES, 1978

Todos los ciudadanos deben acudir a las urnas el 18

Es deber patriótico de todos los ciudadanos acudir a las urnas el próximo domingo para depositar su voto para la elección de los representantes a la Asamblea Constituyente.

Y esta obligación se debe efectuar en forma ordenada y responsable. Los ciudadanos deben acudir a sus respectivas mesas de sufragio en forma masiva y cuanto más temprano mejor.

La persona que no vote, aparte de no haber cumplido con un deber patriótico, se expone a una serie de inconvenientes generados por las sanciones previstas en la ley.

Mayor es la responsabilidad de los que han salido sorteados como integrantes de las mesas de sufragio, ya que de ellos depende en gran parte la buena marcha de todo el proceso electoral. Aquí también se considera sanciones para quienes estén comprendidos en este caso y no concurren a los lugares fijados.

Es intensa la campaña que se viene realizando a través de todos los medios de difusión para orientar al electorado en torno a los comicios del 18 y la importancia que conlleva.

Por encima de los riesgos que supone el incumplimiento de la ley, el elector ha de considerar su deber patriótico para con el Perú. En este sentido hay que reiterar el llamado a una votación masiva y responsable.

Fuente: *El Comercio*, viernes 9 de junio de 1978.

⁵⁵ «Hasta las 10.30 de esta mañana darán duplicados de Electorales», publicado en *El Comercio*, el domingo 18 de junio de 1978, p. 8.

Asimismo, cercana la fecha de la jornada electoral, los procedimientos para obtener la constancia de sufragio o la dispensa por no votar habían vuelto a ser materia de constante recordación por medios institucionales y por la prensa (véase Imagen 11). Al día siguiente de las elecciones, según lo estipulaba el marco normativo, se podía dar inicio al trámite de solicitud de dispensas y así miles de ciudadanos saturaron el trabajo de las oficinas habilitadas para tal fin por el JNE,⁵⁶ pues, además, el procedimiento incluía tres momentos: el pago de la multa en el Banco de la Nación,⁵⁷ la presentación de solicitud y la obtención de la resolución final de dispensa. Estos dos últimos se realizan en las oficinas mencionadas.

Imagen 12

PARTE DE LA INFOGRAFÍA* “CÓMO VOTAR EL 18 DE JUNIO”, 1978



* Publicada en varias fechas. Fuente: *El Comercio*, miércoles 7 de junio de 1978.

De acuerdo con los resultados finales, en las elecciones de 1978 se alcanzó más del 84% de participación electoral. Resulta difícil determinar aquí qué motivó principalmente a los ciudadanos registrados en el padrón a acudir a las urnas, si la voluntad política de participar, en un contexto ampliamente politizado por las

⁵⁶ «Un promedio diario de 2.500 solicitudes de dispensa del sufragio receptiona (sic) el JNE», en *El Comercio*, martes 27 de junio de 1978, p. 4; «El JNE ha recibido hasta ayer 14 mil solicitudes de dispensa», en *El Comercio*, miércoles 28 de junio de 1978, p. 4; «Solicitudes de dispensas por no sufragar reciben en el Estadio [nacional]», en *El Comercio*, jueves 29 de junio de 1978, p. 4.

⁵⁷ «Comprobante de pago debe acompañar pedido de dispensa de votar», en *El Comercio*, sábado 24 de junio de 1978, p. 9.

ideologías de izquierda, incluido el Partido Aprista Peruano-PAP; o la preocupación por no tener problemas administrativos como consecuencia de las sanciones legales por no sufragar; o ambos. No obstante, y pese a ciertas limitaciones de logística o de gestión,⁵⁸ se puede afirmar que esta elección con amplia participación reflejó la voluntad ciudadana, lo cual fue respetado por el gobierno militar.

En el contexto electoral de 1980, en esa misma línea, el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada se esforzaba en sostener un discurso de apertura hacia la democracia y exhortaba a los ciudadanos a concurrir a las urnas a través de la prensa;⁵⁹ mientras que autoridades del JNE informaban sobre las novedades y los avances en la organización del proceso electoral que buscaban promover la flexibilidad y accesibilidad en la emisión del voto, y hacía llamados a participar en las elecciones sin actos de violencia.⁶⁰ Ambas fuentes, además, insistían en que el organismo electoral actuaba con autonomía⁶¹ y que el gobierno mantenía su compromiso de respetar la decisión de la ciudadanía.⁶² La elecciones generales habían sido convocadas por el gobierno militar a fines de agosto de 1979 mediante el Decreto-ley N° 22652, en el que se especificó que la base legal del proceso debía regirse por el Decreto-ley N° 14250 de 1962, con las modificaciones y adiciones correspondientes. Una de ellas era la inclusión del derecho al sufragio de los analfabetos, a quienes, por esta vez, como medida de discriminación positiva, no se les impondría ninguna sanción pecuniaria o administrativa en caso de omisión del voto.

⁵⁸ «Investigarán omisión de nombres de algunos ciudadanos que pidieron a tiempo el cambio domiciliario», en *El Comercio*, lunes 19 de junio de 1978, p. 3; «Cinco mil duplicados de Libretas Electorales no fueron entregados», en *El Comercio*, lunes 19 de junio de 1978, p. 5; «Registrador de Canchis sorprendido en venta de Libretas Electorales», en *El Comercio*, domingo 25 de junio de 1978, p. 11.

⁵⁹ «Trascendencia del actual proceso electoral», en *El Comercio*, miércoles 16 de abril de 1980.

⁶⁰ Véase, por ejemplo, «JNE exhorta a los partidos a evitar los actos de violencia», en *El Comercio*, 3 de abril de 1980. El tema de la violencia también es mencionado con recurrencia por algunos actores políticos; véase, por ejemplo, «Que cese violencia como forma de campaña electoral pide Ledesma [presidente del Frente Obrero, Campesino, Estudiantil y Popular-FOCEP]», en *El Comercio*, miércoles 23 de abril de 1980, p. 4. Además, «La izquierda constituirá frente de defensa contra actos de violencia», en *El Comercio*, domingo, 27 de abril de 1980, p. 6.

⁶¹ «El J.N.E. procura la más absoluta imparcialidad, dijo el Dr. Montoya», en *El Comercio*, sábado 26 de abril de 1980, p. 4. Asimismo, véase «Total es la independencia del JNE dice su Presidente», en *El Comercio*, jueves 1 de mayo de 1980. El presidente del JNE, Ulises Montoya Manfredi mencionó que, a excepción de dos miembros, quienes integraban el jurado eran los mismos que en el proceso de 1963. Véase también «Pureza en todos los actos del JNE destaca el Premier», en *El Comercio*, martes 6 de mayo de 1980.

⁶² «Será respetada la voluntad del pueblo reiteró presidente Morales Bermúdez», en *El Comercio*, domingo 18 de mayo de 1980, portada.

En línea con el marco legal vigente en esta época, el JNE emitió un comunicado en torno a la obligatoriedad del voto,⁶³ a fin de responder a las «diversas consultas» que les había llegado sobre la materia en el contexto electoral de 1980. En este comunicado se recordó que estaban obligados a votar todos los ciudadanos inscritos en el registro electoral, desde los 18 hasta los 70 años, y que, al superar esta edad, el voto era facultativo. Se remarcó que ello significaba que no están obligados a votar, pero que «pueden hacerlo si así lo desearan ya que sus nombres y N° de Libreta Electoral figuran en la lista de la mesa». Además, se agregó una relación de posibles causales de omisión al voto junto con los procedimientos que debían seguirse tanto para poder emitir el sufragio como para, dado el caso en que realmente no se pueda votar, obtener una dispensa por el JNE (véase Tabla 5).

Tabla 5

RELACIÓN DE POSIBLES CAUSALES DE OMISIÓN AL VOTO Y PROCEDIMIENTOS PARA LA REGULARIZACIÓN DEL SUFRAGIO O DISPENSA, 1980

Caso	Procedimiento de regularización
A) Si el elector por enfermedad, accidente u otras causas imprevistas, en el día de la elección, no hubiesen concurrido a votar en la mesa que le corresponde (...)	(...) solicitará al [JNE], por intermedio de la Oficina del Registro Electoral, una dispensa de sufragio acreditando la causa que le impidió votar y acompañando un certificado de depósito del Banco de la Nación por S/. 100.00
B) Si el elector ha cambiado voluntariamente de domicilio a una provincia diferente de aquella en que se inscribió en el Registro Electoral y no ha solicitado al Registrador Electoral la tramitación de dicho cambio (...)*	(...) sufragará en cualquiera de las mesas que funcionen en la provincia de su nuevo domicilio. Si no pudiera sufragar, solicitará dispensa al [JNE] en la misma forma a que se refiere el punto A) anterior. El Presidente de la mesa recibirá su voto siempre que compruebe que el elector no está inscrito en la provincia donde pretende votar o en una provincia colindante y que del examen de los dedos de las manos no aparezca que ha sufragado ya. El Presidente (...) agregará, de su puño y letra, el nombre y el N° de la Libreta Electoral del elector solicitante, en el dorso de la lista de electores (...).

⁶³ Publicado en *El Comercio*, sábado 19 de abril de 1980, Sección Política, p. 4.



<p>C) Si el elector, por nombramiento o traslado en su cargo o empleo, en los cuatro meses anteriores a la fecha de las elecciones, ha tenido que cambiar de domicilio a provincia distinta de aquella en que se inscribió en el Registro Electoral (...)</p>	<p>(...) sufragará en la misma forma indicada en el punto B) anterior. Si no hubiese podido sufragar, por cualquier circunstancia, el [JNE] previa solicitud, le otorgará dispensa de sufragio sin imponerle multa alguna siempre que se acredite el nombramiento o traslado. En la misma forma, procederán los familiares y dependientes de los empleados y trabajadores cambiados o trasladados, incluyéndose a los miembros de la Fuerza Armada y Fuerzas Policiales.</p>
<p>D) Si el elector se encuentra el día de la elección, en forma accidental o transitoria, como transeúnte, en un lugar donde no le correspondería votar (...)*</p>	<p>(...) podrá emitir su voto en cualquier mesa que funcione en la capital de la provincia donde se encuentre, presentando su Libreta Electoral, y procediéndose como en el caso B).</p>
<p>Si el elector transeúnte no es la misma persona a la que corresponde la Libreta Electoral que presenta o ésta muestra indicios de haber sido adulterada total o parcialmente, o si el elector ya hubiese sufragado (...)*</p>	<p>(...) el Presidente de la Mesa le retendrá la Libreta Electoral y ordenará su detención, poniéndolo a disposición de la autoridad correspondiente.</p>
<p>E) Los electores que, por razón de trabajo, están residiendo en los centros mineros, petroleros, agropecuarios, etc., y cuyo desplazamiento afectaría las actividades de la producción y de la industria (...)</p>	<p>(...) serán empadronados por los Registradores Electorales Provinciales correspondientes, los que remitirán las relaciones al [JNE] y éste mandará formular las listas para Mesas Especiales que funcionarán dentro de los centros mencionados para la emisión del voto.</p>
<p>F) Si el elector no hubiese sufragado en las últimas elecciones de la Asamblea Constituyente o en cualquier elección anterior y su Libreta Electoral no tuviese, por tanto, la anotación del voto emitido o la correspondiente dispensa de sufragio (...)</p>	<p>(...) ello no le impedirá votar en las elecciones del 18 de mayo de 1980, ya que este acto electoral regularizará, precisamente, todas las omisiones anteriores.</p>
<p>G) Si el elector se encontrare viajando el día de la elección ya sea como tripulante o pasajero (...)</p>	<p>(...) solicitará, a su llegada al territorio del país, y hasta 90 días después de ésta, dispensa de sufragio al [JNE], el cual se la otorgará sin pago de multa alguna, previa comprobación del hecho.</p>
<p>H) Los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero que no hubiesen sido considerados en las listas de electores formuladas por el [JNE] por no haberse remitido a éste, en su oportunidad la relación de nacionales por la correspondiente Oficina Consular (...)</p>	<p>(...) podrán sufragar en cualquier Mesa que funcionará en el país donde se encuentre el ciudadano el día de la elección, siempre que posean Libreta Electoral. Para este efecto, el Presidente de la Mesa agregará de su puño y letra el nombre del elector y el Número de la Libreta Electoral al dorso de la lista de electores.</p>
<p>I) A los electores que no sepan leer y escribir que dejaren de votar en las elecciones del 18 de mayo de 1980 (...)</p>	<p>(...) no se les impondrá sanción alguna por esta vez</p>

Elaboración propia. * Puntos poco después eliminados por precaución contra el fraude electoral. Fuente: Comunicado del JNE de 16 de abril de 1980.

Según se puede observar, en este proceso electoral se buscó establecer facilidades para que los ciudadanos puedan emitir su voto,⁶⁴ pese a encontrarse alejados de las mesas que les correspondía de acuerdo con la información domiciliaria consignada en el registro electoral. Estas facilidades fueron cuestionadas por algunos partidos políticos,⁶⁵ como Acción Popular,⁶⁶ que temían que aquellas propiciaran el fraude. A ello se sumó el hecho de que, a escasas semanas de las elecciones, las solicitudes por duplicación de libretaslectorales se incrementaron exponencialmente,⁶⁷ lo cual podía dar lugar a la posibilidad de fraude, en tanto que, pese al entonces vigente uso de la tinta indeleble, podría propiciarse el aumento de votos. Según indicó el presidente del JNE, esta situación «fue explicable en las elecciones para la Asamblea Constituyente por el largo receso de la actividad electoral. Pero resulta extraño que sólo habiendo pasado dos años haya un gran número de solicitudes por duplicado de Libretas Electorales».⁶⁸ Por lo anterior, sumado a los desórdenes registrados en procesos anteriores como el que vimos en 1956, el JNE terminó por desestimar las indicaciones que facilitaban el voto de los transeúntes y solo podían votar quienes estuvieran registrados en el padrón electoral, lo cual fue nuevamente materia de crítica por algunos políticos, en particular por miembros del PAP.⁶⁹

Ante esta nueva disposición, miles de personas que no habían realizado el cambio de su domicilio en el registro en el tiempo debido no iban a poder votar

⁶⁴ «Votarán en cualquier mesa quienes no tramitaron cambio domiciliario», en *El Comercio*, viernes 18 de abril de 1980.

⁶⁵ «Se inició envío de cédulas de sufragio a los Jurados. El JNE distribuirá un total de diez millones», publicado en *El Comercio*, el miércoles, 23 de abril de 1980, p. 8. En esta breve nota, el secretario general del JNE manifestó que era difícil satisfacer a todos, dado que cuando no se brindaba este sistema para facilitar el voto, muchos protestaban y ahora que se iba a hacer, también protestaban. Asimismo, rechazó toda posibilidad de fraude y apuntó que el número de personas que no voten según su lugar de domicilio «no llegará a las 40 por mil».

⁶⁶ «Recurso presentado por AP [Acción Popular] sobre el voto de electores transeúntes verá hoy JNE», en *El Comercio*, miércoles 30 de abril de 1980, Sección Política, p. 4; «Recurso sobre voto de transeúntes presentados por AP [Acción Popular] decide hoy JNE», en *El Comercio*, viernes 2 de mayo de 1980, Sección Política, p. 4.

⁶⁷ «En 3 días habían pedido diez mil duplicados de libretas en Lima», en *El Comercio*, domingo 4 de mayo de 1980.

⁶⁸ «Transeúntes no podrán votar en comicios de 18 de mayo», en *El Comercio*, sábado 3 de mayo de 1980.

⁶⁹ «Sobre la eliminación de las mesas de transeúntes comentan políticos», en *El Comercio*, domingo 4 de mayo de 1980; «Villanueva critica suspensión de las mesas de transeúntes», en *El Comercio*, martes 6 de mayo de 1980. El PAP presentó un recurso contra esta última disposición del JNE que poco después fue desestimado por el JNE.

y, por ende, debían solicitar la respectiva dispensa en el JNE.⁷⁰ De acuerdo con las declaraciones de Oswaldo Corpancho O'Donnell, secretario general del JNE, para solicitar la dispensa, los ciudadanos omisos al voto debían:

(...) adjuntar a la solicitud referida, un recibo por cien soles otorgado por el Banco de la Nación. De encontrar justificada la solicitud el Jurado devolverá el importe de esa suma (...). Pero de no encontrar justificada la solicitud de dispensa, el Jurado podrá aplicar a los electores que no votaron multas que van desde los cien hasta los mil soles (...) (Corpancho O'Donnell, en *El Comercio*, martes 6 de mayo de 1980, p. 6).

En otros comunicados, asimismo, se remarcó que se mantenían las facilidades para emitir el sufragio dentro del país de la denominada «población flotante» de los campamentos mineros o agroindustriales, de los familiares de las fuerzas policiales y militares, o de secigristas que no hubiesen realizado el cambio domiciliario. Así, tanto el JNE como la prensa de la época buscaron promover la asistencia de los ciudadanos a emitir su voto en un proceso electoral de gran significancia para la democracia luego de más de una década de dictadura millar y les recordaron la obligación de votar al subrayar la exigencia de la constancia de sufragio para realizar trámites civiles, comerciales o administrativos (véase Imagen 13). Según el organismo electoral responsable de la organización del proceso electoral de 1980:⁷¹

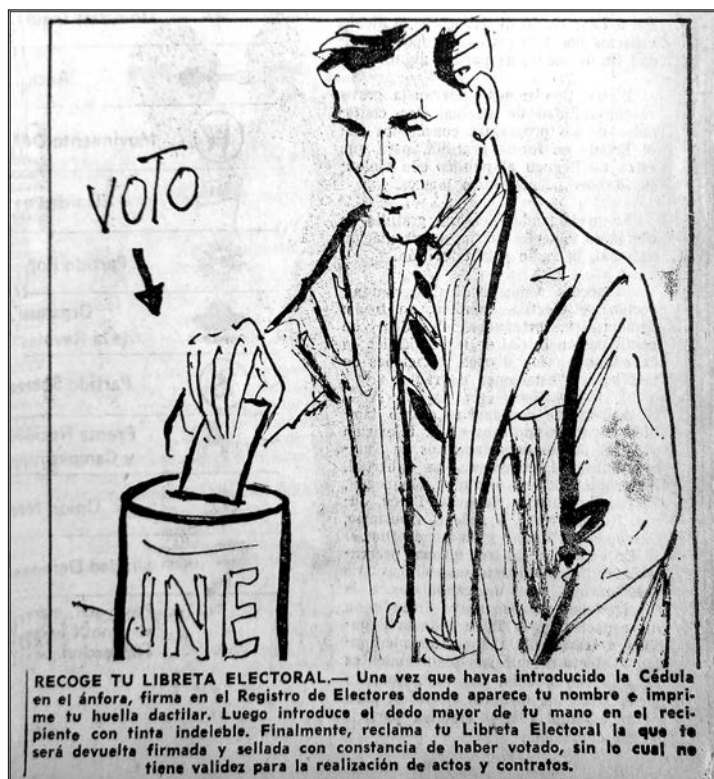
El elector reclamará su Libreta Electoral, la que le será devuelta sellada y firmada con la constancia del sufragio emitido sin la cual no tendrá validez para la realización de los actos y contratos que requieren, conforme a ley, la presentación de la libreta electoral (JNE en *El Comercio*, sábado 26 de abril de 1980, p. 6).

⁷⁰ «Los ciudadanos que no voten el 18 pagarán multas de 100 a mil soles», en *El Comercio*, martes 6 de mayo de 1980, p. 6. El secretario general del JNE indicó que entre 200 a 300 mil ciudadanos no habrían hecho el cambio domiciliario y se estimaba que habría alrededor de un 18 % de abstenciones.

⁷¹ «Lo que el elector debe saber para sufragar», publicado en *El Comercio*, el sábado 26 de abril de 1980, p. 6; «Dr. Ulises Montoya invoca a concurrir a acto electoral», en *El Comercio*, viernes 16 de mayo de 1980, p. 26.

Imagen 13

PARTE DE LA INFOGRAFÍA* “CÓMO SE DEBE VOTAR”, 1980



* Publicada en varias fechas. Fuente: *El Comercio*, viernes 16 de mayo de 1980.

Como se mencionó, otra novedad de la Constitución de 1979 fue el voto de los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero.⁷² A mediados de abril de 1980, el secretario general del JNE explicó que estos ciudadanos también se sujetaban a la obligatoriedad del voto y al pago de la multa respectiva por su omisión. Según indicó,⁷³ aquellos ciudadanos extranjeros que, por razones de salud, lejanía del lugar donde se encuentra instalada la oficina consular u otra razón explicable, no pudieran emitir su voto, debían solicitar al JNE, a su llegada al país, una dispensa de sufragio siguiendo el procedimiento ya establecido en el art. 63.º del Decreto-ley N° 14207, modificado por el art. 44.º de la Ley N° 16152.

⁷² «Voto de analfabetos y peruanos en el exterior son novedad de comicios», en *El Comercio*, viernes 16 de mayo de 1980, p. 26.

⁷³ «Hoy sortean mesas de sufragio para residentes en el extranjero», en *El Comercio*, jueves 17 de abril de 1980, p. 4.

Imagen 14

PARTE DE LA INFOGRAFÍA* “CÓMO HACER EFECTIVO EL SUFRAGIO”, 1985

...ntes listas. El elector elige a las personas que él prefiere en su preferencia en la forma ya explicada.

...r ejemplo, de la provincia de Lima, son once las Frente Agrícola Humanista Femenino, las demás que se presentan en la sección correspondiente al flores.

6

7

ELECTORES INVIDENTES

Sólo a manera de excepción para el elector invidente, éste podrá ser acompañado a la cámara secreta por una persona designada por él y que sea de su confianza.

CONSTANCIAS DE SUFRAGIO

SELLO Y FIRMA DEL PRESIDENTE DE LA MESA

7

TRAMITES FINALES

Una vez depositada la cédula en el ánfora, el elector firmará en el ejemplar de la Lista Electoral que se encuentra en la Mesa, en la casilla correspondiente a su nombre y número de inscripción electoral, e imprimirá igualmente su huella dactilar. El analfabeto sólo pondrá su huella dactilar.

Por último, el elector introducirá el dedo mayor de su mano derecha o a falta de éste el más próximo, o de la mano izquierda si careciera de la derecha, en el recipiente de tinta indeleble que encontrará en la mesa.

El elector reclamará su Libreta Electoral la que será devuelta sellada y firmada con la constancia del sufragio emitido, sin la cual no tendrá validez para realizar los actos y contratos que requieren, conforme a Ley, la presentación de la Libreta Electoral.

TOS NULOS

s de votos nulos.

en primer lugar, aquellos en que el elector de un símbolo o figura en una sección de la

en segundo lugar, cuando las secciones de la siglosadas. Aquí la nulidad afecta toda la cédula.

en tercer lugar, los que contengan cualquier al que pudieran interpretarse como medio de plante. La nulidad es también de toda la cédula.

por último, aquellos emitidos en cédulas no esa o los que no lleven la firma o sello del idad también afecta toda la cédula.

* Publicada en varias fechas.

Fuente: *El Comercio*, domingo 31 de marzo de 1985.

Además, el secretario general del JNE informó que los ciudadanos que no hubiesen sufragado en elecciones anteriores y no tramitaron sus respectivas dispensas sí podían ejercer el voto, y que, justamente al sufragar en las elecciones de 1980, estas personas podían regularizar su situación ciudadana. Por último, recordó que quienes no asistieran a sufragar tendrían que solicitar la dispensa y pagar la multa que les corresponda.⁷⁴ Así, al día siguiente de las elecciones, voceros del JNE indicaron que unos veinte mil electores transeúntes en Lima no pudieron votar e informaron que desde ese mismo día podían iniciar los trámites de solicitud de dispensas.⁷⁵

⁷⁴ «Dispensa de elecciones anteriores y omisos», en *El Comercio*, viernes 18 de abril de 1980.

⁷⁵ «20 mil transeúntes en Lima no pudieron cumplir deber ciudadano», en *El Comercio*, lunes 19 de mayo de 1980, p. 6.

El contexto preelectoral de las elecciones generales de 1985 estuvo marcado por el avance de la violencia iniciada por Sendero Luminoso en Ayacucho desde la jornada electoral de 1980. Asimismo, en Lima, el JNE afrontaba una huelga parcial de sus trabajadores en plena ejecución del proceso electoral, que si bien, fue declarada ilegal por la institución, generó en su momento preocupación por el normal cumplimiento de sus funciones.⁷⁶ En la prensa revisada en este estudio se mostraba también la preocupación de algunos partidos políticos por la aún escasa preparación ciudadana para ejercer el voto a pocas semanas de las elecciones; en particular, para hacer uso del voto preferencial y evitar la nulidad del voto.⁷⁷

A diferencia del proceso electoral anterior, en el que con mayor frecuencia se hacían tanto llamados a cumplir con el deber cívico del voto como recordatorios en torno a las penalidades por no votar y a los procedimientos para obtener dispensas, en 1985 el punto central era garantizar la seguridad del proceso y, por ende, la obtención de resultados electorales vinculantes para concretar la transmisión del poder de un mandato constitucional a otro. Conforme se acercaba el día de los comicios, el número de atentados contra la población civil y de manifestaciones antivoto promovidas por miembros de Sendero Luminoso y del MRTA⁷⁸ iban en aumento. De acuerdo con el testimonio del entonces comandante a cargo de la seguridad de la provincia de Huanta en Ayacucho:⁷⁹

A veces aparecen papeles pegados en las paredes incitando al pueblo a no votar y entonces tengo que hacer retirar esas manifestaciones. Para evitar que a los ciudadanos les quiten sus libretas electorales, he dado una orden que sólo porten copias fotostáticas de ese documento y así no tendrán problemas para cumplir con su deber cívico. (Luis Gavidia en *El Comercio*, miércoles 10 de abril de 1985, A10).

⁷⁶ «Fracasó primer día del Paro en JNE», publicado en *El Comercio*, el jueves 14 de marzo de 1985, Sección Política, A4; Comunicado del JNE publicado el 16 de marzo de 1985, F2. Sección Avisos; «Levantar huelga para abrir diálogo exige J.N.E.», en *El Comercio*, sábado 23 de marzo de 1985, A4; «Habría acuerdo para levantar huelga en JNE», en *El Comercio*, lunes 1 de abril de 1985, p. A4; «Trabajadores del JNE reinician huelga a 4 días de elecciones», en *La República*, miércoles 10 de abril de 1985, p. 2.

⁷⁷ «Mayoría de electores no sabe cómo votar el catorce de abril», en *El Comercio*, lunes 4 de marzo de 1985, A5; «Así tiene que emitir su voto», en *El Comercio*, lunes 11 de marzo de 1985, p. A4.

⁷⁸ «Toman [MRTA] radio en Huancayo y alientan el boicot electoral», en *El Comercio*, lunes 27 de mayo de 1985, p. A11.

⁷⁹ «Poco a poco Ayacucho vuelve a la calma», en *El Comercio*, el miércoles 10 de abril de 1985, A10. Debe considerarse que algunos medios de prensa sirvieron como plataforma de propaganda para algunos actores políticos y militares.

En notas periodísticas publicadas a escasos días de las elecciones, se informaba que en la provincia de La Mar, en el departamento de Ayacucho, elementos senderistas habían advertido a la población «(...) que cualquier campesino que sea encontrado con marca de tinta indeleble sufrirá [la mutilación de sus dedos]», como lo habían hecho con algunos de ellos, incluida una menor de edad.⁸⁰ Por lo menos unos cinco campesinos habían sufrido estos actos de violencia ejecutados por Sendero para amedrentar a la población, prohibir la portación de libretas electorales y conminar así a acatar un paro de 72 horas entre los días 13, 14 y 15 de abril a fin de boicotear las elecciones.⁸¹ Ante esta situación, se optó por exonerar del uso de la tinta indeleble a los ciudadanos de ciertos territorios, como Ayacucho o Huancavelica.⁸²

El mismo día de las elecciones, el 14 de abril, hubo una serie de atentados contra la población presente en los centros de votación de zonas urbanas, incluidos varios distritos de Lima y Callao. Ello, no obstante, no impidió el normal ejercicio de la votación, según se informó en una nota de *El Comercio*, publicada al día siguiente de la jornada electoral:⁸³

Elementos subversivos, en su afán de crear pánico entre los electores y evitar que voten, desataron ayer una ola de atentados dinamiteros en diversos locales de sufragio de Lima, entidades privadas y diversos tramos de la línea férrea central. Según voceros policiales fueron 20 las acciones sediciosas (...) Las explosiones causaron temor entre los electores, quienes inicialmente reaccionaron abandonando los locales. Al cabo de pocos minutos todos regresaron y tras criticar el atentado, cumplieron a cabalidad con su deber ciudadano.

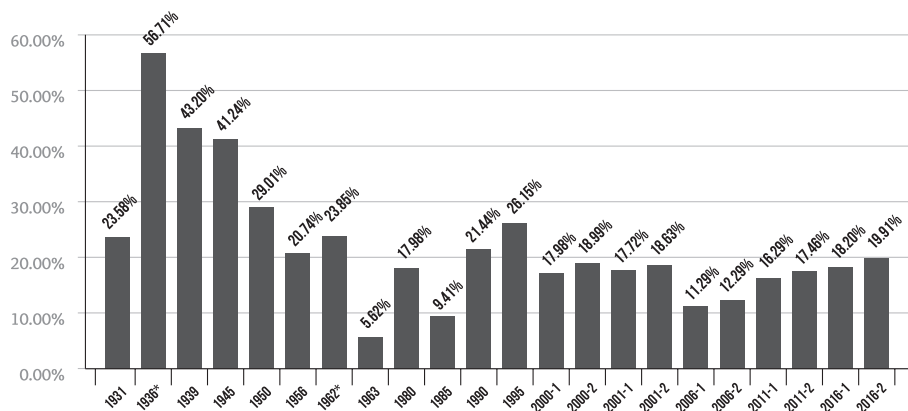
⁸⁰ «Senderistas cortaron dedos a una niña [en Ayacucho]», en *El Comercio*, sábado 13 de abril de 1985, A1, portada.

⁸¹ «Sendero corta dedos a campesinos para evitar que voten el domingo», en *La República*, viernes 12 de abril de 1985, p.1, 8.

⁸² «Pese a amenazas fue mayoritaria la votación en Ayacucho y Huancavelica», en *La República*, lunes 15 de abril de 1985, p. 20.

⁸³ «Votantes condenan atentados subversivos», en *El Comercio*, lunes 15 de mayo de 1985, p. A12.

Gráfico 1
AUSENTISMO ELECTORAL (%) EN ELECCIONES GENERALES
EN TERRITORIO NACIONAL, 1931-1990



Elaboración propia. * Elecciones anuladas. Fuentes: INFOGob-JNE y ONPE.

El proceso electoral de 1985 ciertamente ha sido uno de los que ha alcanzado el mayor porcentaje de participación electoral en el país (véase Gráfico 1).⁸⁴ Sin embargo, es necesario anotar que el contexto de violencia en el que se vivía dio lugar a limitaciones en el registro de ciudadanos, en particular de aquellos que habitaban zonas declaradas en emergencia. De hecho, Domingo García Rada, entonces presidente del JNE, manifestó que estimaban alrededor de un millón cuatrocientos mil indocumentados en dichas zonas y que difícilmente se podía resolver su situación a corto plazo, pues para ello incluso «(...) se tendría que dar una nueva ley».⁸⁵ A lo anterior se debía sumar el desplazamiento de la población a causa de la violencia generada por Sendero en coordinación con el narcotráfico en algunas zonas de la Amazonía. Cuenta de ello se observó, por ejemplo, en el caso de la provincia de Leoncio Prado (Huánuco), donde se registró más del 30% de ausentismo electoral, así como un alto porcentaje de votos en blanco y nulos (27%). Según se informó entonces:

⁸⁴ «Pueblo votó masivamente pese a ola de atentados en Lima: Dinamitan torres de alta tensión y varios colegios», en *La República*, lunes 15 de abril de 1985, p. 22.

⁸⁵ «Fuerzas Armadas garantizarán desarrollo: JNE asegura elecciones en zonas de emergencia», en *La República*, miércoles 3 de abril, p. 4.

En varias localidades del interior de esa provincia selvática [Leoncio Prado] se ha producido un éxodo masivo de pobladores, y en vísperas de las elecciones circularon rumores y amenazas contra la ciudadanía para que no concurra a sufragar. La emigración se ha hecho sentir más en los pueblos donde predomina el narcotráfico y las acciones subversivas, tal es el caso de Aucayacu, Venenillo, La Morada (...).⁸⁶

En la prensa se comunicó también que los inculpados que se encuentren en las cárceles de Lima no podrían votar. Según se explicó en la nota de prensa, publicada en la fecha de la jornada electoral, al no existir mesas de transeúntes, los internos de los penales no podrían ejercer el voto:

Se supo que quienes han delinquido y se hallan purgando una condena, prácticamente perdieron, por lo menos momentáneamente, sus derechos ciudadanos. Sin embargo, el recientemente aprobado Código de Ejecución Penal, faculta a los internos sentenciados a gozar de todos los derechos. Sin embargo, según parece las autoridades de los establecimientos no recibieron directivas pertinentes para que los presos pudieran ejercitar el sufragio (...).⁸⁷

Por su parte, los enfermos de hospitales, clínicas y demás centros de salud tampoco podían votar, a excepción de quienes recibieran permiso especial para tal fin o fuesen dados de alta en las primeras horas. Así, por ejemplo, en el hospital Guillermo Almenara, se habían empadronado a cerca de un millar de enfermos internados, a fin de establecer a quiénes se les podía dar de alta o un poder de salida momentánea para votar. En ningún caso se instalaron mesas de transeúntes en los hospitales.

Se dieron también algunos casos, aunque aislados, en los que la población no pudo votar. Ello sucedió en Rosaspata y Mañazo, dos distritos del departamento de Puno,⁸⁸ donde, debido a un error en la distribución del material electoral, los documentos necesarios para la votación no llegaron a tiempo. En este caso particular, los aproximadamente seis mil ciudadanos afectados por esta situación fueron exonerados y dispensados del voto por el JNE. Otros casos se dieron por errores en el padrón electoral.⁸⁹ En los casos reportados se evidenció que los miembros de mesa fueron quienes decidieron la aceptación o negación del voto, así como la retención de la libreta electoral, según sus criterios.

⁸⁶ «Por masivo éxodo de pobladores: Un marcado ausentismo se registró en Tingo María», publicado en *La República*, martes 16 de abril, p. 10.

⁸⁷ «Inculpados y enfermos no votarán», en *El Comercio*, domingo 14 de mayo de 1985, p. A10.

⁸⁸ «No votaron en dos distritos de Puno», en *El Comercio*, lunes 15 de mayo de 1985, p. A10.

⁸⁹ «Por fallas en padrones algunos no pudieron votar», publicado en *El Comercio*, el lunes 15 de mayo de 1985, p. A6.

La violencia se incrementó en el segundo lustro de la década de 1980 y los escenarios electorales fueron propicios para que los grupos subversivos manifestaran su oposición frente al Estado. Consecuencia de ello es que, desde entonces, miles de ciudadanos asentados en las zonas rurales de mayor concentración de la violencia no pudieron ejercer sus derechos políticos —y, por ende, cumplir con el deber de sufragar— porque, debido a los ataques y amenazas de los grupos subversivos, así como a la acción de algunos miembros de las fuerzas del orden, se produjeron, entre otros, desapariciones y desplazamiento forzado.⁹⁰ De acuerdo con la Defensoría del Pueblo:

(...) [Hubo] dificultades para el ejercicio de la participación electoral de gran parte de la población de los departamentos de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica, así como de la provincia de La Convención en el Cusco, quienes conforman el llamado trapecio andino. Estas dificultades se originan mayormente en la situación de omisos al voto en que se encuentran decenas de miles de sus habitantes, por causas relacionadas con la violencia política que afectó principalmente dichas provincias y con la pobreza en que actualmente se mantienen. Precisamente, este último factor impide que puedan regularizar su situación de acuerdo con las normas vigentes, no puedan ejercer plenamente sus derechos ciudadanos (Defensoría del Pueblo 2006: 1).

En un artículo publicado en *La República*, el mismo día de la jornada electoral de la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 1990, Tuesta Soldevilla presentó cifras sobre el notorio aumento del ausentismo en ocho zonas «rojas» del país afectadas por el terrorismo en las últimas elecciones municipales de noviembre de 1989, con respecto a los comicios municipales de 1986, en el que se había bordeado en promedio el 32% de ausentismo en dichas zonas.⁹¹ Si bien en las elecciones de 1989 hubo un promedio de 16,7% de ausentismo en el ámbito nacional, señaló que las zonas de emergencia donde se acentuaban los mayores índices de violencia —entre ellas, los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Huánuco y Junín— no solo superaron el 50% de ausentismo, sino que el porcentaje de votación nula fue notorio, con lo cual los cargos municipales habían sido elegidos con limitada legitimidad. Además, anotó que en las elecciones municipales de 1989

⁹⁰ Con respecto al desplazamiento forzado, la Defensoría del Pueblo estima que aproximadamente 350 000 personas no están consideradas como población electoral activa como consecuencia de la destrucción de las oficinas registrales en que se inscribieron (2006: 11).

⁹¹ Solo Ayacucho superó el 41 % de ausentismo en las elecciones municipales de 1986.

«(...) en por lo menos 138 distritos de la misma muestra no se realizaron elecciones, no se presentaron candidatos o éstos renunciaron».⁹²

Imagen 15

LIBRETA ELECTORAL CON CONSTANCIAS DE SUFRAGIO, 1985-1992

CONSTANCIAS DE SUFRAGIO	
<p>Observaciones o Señas Particulares</p> <p>Fecha de Inscripción: 24 10 89 Día Mes Año</p> <p>Firma del Inscrito: <i>[Firma]</i></p> <p>Sello y firma del Presidente de la Mesa</p>	<p>Sello y firma del Presidente de la Mesa</p> <p>VOTO Mesa N° 3848 1989</p> <p>Sello y firma del Presidente de la Mesa</p>
<p>Libreta Electoral anterior N°</p> <p>Libreta Militar N°</p> <p>Cto: CRED 0910034</p> <p>Lugar de Nacimiento: Casa</p> <p>Prov: Acahambá Dpto: Huancavelica</p> <p>Fecha de Nacimiento: 01 02 29 Día Mes Año</p> <p>Estatura: 1 metro 58 cms</p> <p>Estado Civil: Casada</p> <p>Grado de Instrucción: Analfabeta</p> <p>Domicilio: Jr. Chamayo 1066 Bosca</p>	<p>Sello y firma del Presidente de la Mesa</p> <p>VOTO Comp. a 5 Diciembre 1992</p> <p>Sello y firma del Presidente de la Mesa</p>

Libreta electoral de tres cuerpos de ciudadana con constancias de sufragio conforme a ley.

Entre el proceso de elección municipal de 1986 y el de elección municipal y regional 1989 se dio un aumento importante en la penalidad pecuniaria por no votar, que para entonces ascendía a 337,750 intis.⁹³ Además de recordar las limitaciones administrativas que se podían generar por no contar con las constancias de sufragio (véase Imagen 15) o por no contar con la dispensa electoral, entre ellas, la imposibilidad de viajar por el interior del país, el presidente del JNE declaró que el fuerte incremento de la penalidad era «la única forma de que el ciudadano tome plena conciencia de su deber cívico» (véase Imagen 16). Como en procesos anteriores, en las elecciones subnacionales de 1989, el JNE autorizó a los jurados provinciales a que decidieran sobre el uso o no de la tinta indeleble, con la finalidad de proteger a la población civil ante las amenazas subversivas.⁹⁴

⁹² «Alarma en las zonas “rojas” del país. Grave ausentismo», en *La República*, domingo 8 de abril de 1990, p. 26. El caso más evidente fue el del departamento de Junín que superó el 70 % de ausentismo en 1989.

⁹³ «Voto es obligatorio entre 18 a 70 años», en *Expreso*, domingo 12 de noviembre 1989; «Penas a omisos», en *Expreso*, domingo 12 de noviembre 1989.

⁹⁴ «Como medida de seguridad: Jurados decidirán uso de la tinta indeleble», publicado en *Expreso*, el domingo 12 de noviembre 1989; «Penas a omisos», en *Expreso*, domingo 12 de noviembre 1989, p. 2.

Imagen 16

NOTA DE PRENSA SOBRE LA MULTA ELECTORAL EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES
Y REGIONALES EN 1989

Sorpresiva y fuerte alza aprobó JNE
337 MIL INTIS DE MULTA
PARA LOS QUE NO VOTEN

El presidente del Jurado Nacional de Elecciones, Carlos Castañeda La Fontaine, anunció ayer una sorpresiva y fuerte alza en el pago de la multa a los omisos al sufragio electoral. "A partir de la fecha —dijo— aquéllos que no emitan su voto en las urnas pagarán 337.750 Intis mientras que los miembros de mesa titulares y suplentes que no recojan sus credenciales, pagarán 675.500 Intis".

En reunión de prensa realizada en su despacho de Jesús María, Castañeda agregó que estos pagos se efectuarán al Banco de la Nación al día siguiente de los comicios vecinales.

"Aquéllos que no acaten esta medida simplemente no podrán celebrar contratos administrativos de ninguna índole, ni cobrar cheques, viajar al interior o exterior del país. Lamentablemente, este aumento es muy fuerte —añotó— sin embargo, es la única forma de que el ciudadano tome plena conciencia de su deber cívico. La democracia es una lucha constante y debemos con-

solidarla este domingo 12 de noviembre", aseveró.

● **NO HAY CÁRCEL POR NO VOTAR**

Castañeda dijo que "no hay ninguna disposición para detener y encarcelar a los electores que no concurren a sufragar el domingo 12".

"Llenaríamos las cárceles de gente inocente", dijo el titular del JNE ante la pregunta en este sentido, formulado por un periodista durante la conferencia de prensa que ofreció ayer para dar a conocer las multas que el Jurado ha acordado para quienes no cumplan con su deber cívico.

Castañeda La Fontaine dijo que las elevadas multas acordadas para quienes no concurren a sufragar son suficientes por lo que reiteró que no habrá cárcel para los omisos, como informó una emisora local, haciendo eco de una noticia cablegráfica.

Dicha información dice en uno de sus párrafos que "habitantes de Ayacucho, cuna del senderismo, mostraron abiertamente a la prensa sus temores y muchos dijeron que preferían enfrentar a las sanciones administrativas derivadas de la obligatoriedad del voto e incluso ir a la cárcel".

Fuente: *Expreso*, sábado 11 de noviembre de 1989, p. 12

Asimismo, el presidente del JNE tuvo que desmentir un rumor que se había extendido en algunas zonas afectadas por la violencia acerca de que quienes no votasen serían detenidos y conducidos a la cárcel. A pesar del incremento de la multa y del rumor generado sobre un inminente encarcelamiento por omisión al sufragio, que en algunos casos no solo generó temor, sino que incluso se llegó a efectuar, el ausentismo se mantuvo en general y continuó pronunciándose, en particular, en las zonas declaradas en emergencia (véase Imagen 17). Se puede observar aquí que la interpretación jurídica de la obligatoriedad del voto puso en peligro, y en algunos casos transgredió, la garantía de otros derechos fundamentales de las personas, reconocidos constitucionalmente, como el libre tránsito dentro del territorio nacional o la libertad misma.

Imagen 17

NOTA DE PRENSA SOBRE UNA ORDEN DETENCIÓN A OMISOS AL SUFRAGIO, 1989

**Discrepa con Subzona militar
NO DEBERIA DETENERSE AL
QUE NO VOTA: CASTAÑEDA**

El presidente del Jurado Nacional de Elecciones, Carlos Castañeda La Fontaine, expresó ayer su desacuerdo con la disposición dada por la Subzona de Seguridad del Centro por la cual se ordena la detención de todos aquellos ciudadanos que no voten en las elecciones municipales de hoy domingo en los departamentos de Pasco, Junín y Huancavelica.

Evitando profundizar en el tema, el titular del máximo organismo electoral aclaró que, de acuerdo a las disposiciones vigentes, ningún ciudadano pierde su libertad por incumplir con el sufragio, aunque —precisó— si está sujeto a pagar la multa respectiva.

Entrevistado en el programa "Enfoque de los Sábados" de Radioprogramas del Perú, Castañeda La Fontaine fue un tanto ambiguo en sus apreciaciones al indicar, inicialmente, que toda medida dictada por la autoridad militar debe ser respetada y acatada por la población.

Sin embargo, más adelante prácticamente desautorizó la disposición, alegando que no puede ejercerse más presión sobre quienes, en zonas de emergencia, ya son víctimas de la amenaza subversiva.

En el programa también intervino el senador (IU) Rolando Ames, quien reclamó la invalidez de la norma, a lo cual el presidente del JNE sostuvo que su posición sobre el particular tenía carácter personal y una decisión formal al respecto sólo podía ser asumida por el Jurado Nacional de Elecciones como institución, o en todo caso, por el Poder Judicial.

• **CARGO IRRENUNCIABLE**

En otro momento, Castañeda manifestó su condena por el asesinato de la esposa y la hermana del presidente del Jurado Provincial Electoral de Ayacucho, Juan Guzmán Aparca, a manos de elementos terroristas.

Informado de la consiguiente solicitud de licencia de Guzmán, el presidente del Jurado Nacional de Elecciones dio cuenta del nombramiento de su reemplazante por el fiscal de la Nación, Dr. Manuel Catacora, señalando al mismo tiempo que dicho cargo tiene carácter de irrenunciable.

Fuente: *Expresso*, domingo 12 de noviembre de 1989.

El JNE explicó también a los medios de prensa acerca del trámite de dispensas por no votar. Según sus voceros, la dispensa se otorgaría en caso de que el ciudadano por razones justificadas —como enfermedad o viaje— no hayan podido efectuar su voto para la elección de los gobiernos locales. Para ello, debían presentar su solicitud junto con el comprobante de pago de 23 mil intis en el Banco de la Nación. El trámite se podía iniciar, según indicaron, a partir del lunes siguiente a la jornada electoral y pidieron «(...) a los interesados no congestionar sus oficinas ni las del Jurado Electoral Provincial (...)» el mismo día de las elecciones porque sería en vano.⁹⁵

En las elecciones generales de 1990 se mantuvo la legislación vigente con respecto a las multas electorales por no votar. La novedad en estas elecciones era que, además de los comicios generales, se había convocado de forma parcial a elecciones regionales en algunas circunscripciones del país. Ello generó

⁹⁵ «Dispensa a los que no puedan votar», en *El Peruano*, sábado 11 de noviembre 1989.

opiniones opuestas en la clase política y la ciudadanía,⁹⁶ tanto por la complejidad que supone agregar un proceso electoral como por la desinformación con respecto a cómo votar en él. Al pasar los días, el organismo electoral responsable proporcionó información sobre las elecciones regionales y recordaba, además, la obligatoriedad del voto y las multas que se iban a imponer por no sufragar «(...) con el fin de obtener fondos para el poder electoral».⁹⁷ A poco más de un mes de la jornada electoral de 1990, aún no se había precisado los montos establecidos de la multa por omisión del sufragio. En comunicación con la prensa, Godofredo Dávila, secretario general del JNE, anunció que:⁹⁸

Es importante conocer la [UIT] para poder dar la cifra precisa que indique el monto de la multa. Es obvio que para los miembros y suplentes de mesa que no cumplan el 8 de abril, la multa será mucho mayor de la que se imponga a los electores comunes por no sufragar (Godofredo Dávila en *El Comercio*, viernes 2 de marzo de 1990, p. A6).

La multa por no sufragar se estableció finalmente en 738 mil intis para las elecciones de abril de 1990.⁹⁹ Es importante subrayar que no se precisó si se aplicarían escalas de acuerdo con la capacidad económica del ciudadano o la naturaleza de la causal invocada, según lo establecía el art. 63.º de la Ley N° 14207, Ley del Registro Electoral, modificado por la Ley N° 16152, lo cual afectaría directamente a los ciudadanos en situación de pobreza. A ello se debe sumar el hecho de que mayormente la población rural se veía afectada por la subversión, lo que ponía en riesgo el registro de los ciudadanos y la participación electoral en algunos distritos electorales del país.

⁹⁶ «Es absurdo tener elecciones regionales el ocho de abril» y «Elecciones regionales deben postergarse por razones técnicas», ambas notas publicadas en *El Comercio*, el martes 13 de marzo de 1990, p. A4.

⁹⁷ «Jurado Departamental mostró cédula de sufragio para Lima-provincias», en *El Comercio*, sábado 3 de marzo de 1990, p. A5.

⁹⁸ «JNE dará a conocer la cédula regional el próximo martes», en *El Comercio*, viernes 2 de marzo de 1990, p. A6.

⁹⁹ «Pago de multas», en *La República*, sábado 21 de abril, p. A 4.

Imagen 18

NOTA DE PRENSA SOBRE LA MULTA POR NO VOTAR, 1990

POLITICA



Severas multas impondrá el JNE a los ciudadanos que no cumplan con su deber de sufragar o de asistir a la instalación de las mesas, en caso de haber resultado sorteados como miembros de ellas.

Considerables multas para los electores que no concurran a sufragar el 8 de abril

El secretario general del Jurado Nacional de Elecciones, Godofredo Dávila anunció que el JNE resolvió, mediante Resolución No- 360-90-P-JNE que la cuantía regular de los derechos, tasas y multas que aplica dicho organismo electoral, por concepto de omisión a la votación; y por incomparencia a la instalación de las mesas de sufragio, en función de la Unidad Impositiva Tributaria vigente al mes de febrero de 1990 de acuerdo a los porcentajes es el siguiente:

a) por omisión a la votación 5% equivale a 738 mil intis.

b) por incomparencia a la instalación de las mesas de sufragio será el 10% que equivale a un millón 476 mil intis.

Refiriéndose al solicitado cambio de local de los organismos electorales, Dávila sostuvo que de realizarse, primero se trasladarían los Registros Electorales al nuevo ambiente y, luego de treinta días ejecutarían el traslado los Jurados Nacional y Departamental de Lima, a pesar de correr riesgo de extraviar alguna documentación imprescindible para el proceso electoral.

En efecto, similar al contexto del proceso electoral de 1985, los grupos subversivos se manifestaron en contra de las elecciones a través de atentados terroristas en zonas urbanas¹⁰⁰ y rurales en las elecciones generales y en la segunda vuelta de elección presidencial de 1990. La violencia limitó el esfuerzo de las instituciones del Estado, en particular del JNE y del Registro Electoral, de propiciar el mayor registro de ciudadanos posible e impidió que muchos de los registrados no pudieran sufragar principalmente en las zonas rurales del país. Cuenta de ello puede apreciarse en la información brindada sobre el panorama preelectoral de un distrito ayacuchano a inicios de marzo de 1990:

En la provincia de Lucanas, distrito de San Cristóbal del departamento de Ayacucho sólo hay 33 electores, de 1200 que deben cumplir con sufragar en las elecciones del 8 de abril próximo; así lo reveló el ex alcalde de dicho distrito (...) de IU [Izquierda Unida] (...) [quien] informó que el actual alcalde (...) del PAP [Partido Aprista Peruano] (...) [fue electo] con diez votos (...). Asimismo, [manifestó que] “la falta de formación de centros electorales impide que los votantes acudan a sufragar porque las zonas en que residen son muy aisladas y temen perder la vida al no agruparse” (...).¹⁰¹

Este caso también puede estar relacionado con problemas de gestión derivados por el limitado presupuesto con el que se contaba para ejecutar las elecciones. La crisis económica se agudizada constantemente por el avance de la inflación en los últimos dos años. A escasas semanas de la jornada electoral, hubo noticias que daban cuenta de los límites presupuestarios del JNE y de los jurados departamentales que afectaban sus funciones. Ello incluía dificultades relacionadas con el registro de los ciudadanos, la impresión y traslado del material electoral en los tiempos esperados, la seguridad durante el desarrollo del proceso e inclusive con el alquiler de locales por parte del organismo electoral para el normal seguimiento de sus funciones. Una noticia que llegó de Hualar denunció cómo se comprometía el voto de muchos ciudadanos por las

¹⁰⁰ «Siguen apagones en diversos sectores de Lima», en *El Comercio*, viernes 16 de marzo de 1990, p. A5; «El atentado contra ‘Expreso’», en *El Comercio*, martes 20 de marzo de 1990, p. A2; «Terrorismo y el proceso electoral», en *El Comercio*, domingo 25 de marzo de 1990, p. A2.

¹⁰¹ «En provincia no acuden a urnas por falta de núcleos electorales», en *El Comercio*, martes 6 de marzo de 1990, p. A5.

largas distancias que debían recorrer para llegar a su centro de votación.¹⁰² Se señaló que, en las pasadas elecciones subnacionales de noviembre de 1989, hubo un 90% de ausentismo electoral, debido a que en algunos casos debían recorrer hasta 120 km para asistir a votar.

Sin embargo, dentro de las posibilidades logísticas, el JNE mantuvo esfuerzos por facilitar el voto de los ciudadanos en casos particulares. Como en los procesos electorales de la década anterior, el JNE autorizó, mediante la Resolución N° 1811-89-P/JNE de 24 de noviembre de 1989, el funcionamiento de mesas especiales en las ciudades capitales de departamento y en los centros de trabajo minero e industrial, a fin de que los ciudadanos que no se encuentren en el lugar de su registro domiciliario puedan ejercer su voto en ellas. Por esta razón, no se justificaba que diversas compañías petroleras y mineras, entre otras, solicitaran al JNE la dispensa del voto a sus trabajadores por la dificultad de su traslado. Así, a fines de marzo del año electoral, el JNE resolvió que las empresas que impidan sufragar a sus trabajadores serán sancionadas con la multa correspondiente a cada elector por la omisión del voto. No obstante, el JNE aclaró que finalmente dentro de sus atribuciones no se encuentra el obligar a los ciudadanos a sufragar, según se señaló: «(...) este organismo electoral no puede obligar a votar a ningún ciudadano, por lo que deja su participación a voluntad propia, con la finalidad de afianzar la democracia en nuestro país.».¹⁰³

Cabe anotar, además, que el JNE tuvo que afrontar un caso de corrupción al interior de su institución. Por lo menos cuatro empleados del Registro Electoral, con varios años de servicio, estuvieron implicados en el tráfico ilegal de libretas electorales y en la falsificación de los sellos institucionales del organismo electoral. Se estimó que más de mil documentos habían sido generados bajo esta modalidad y que muy probablemente habían sido solicitados por delincuentes comunes o personas vinculadas al terrorismo. El JNE aclaró que quienes finalmente se encontrasen en la posesión de las libretas electorales traficadas no podían ejercer el voto, dado que no estaban inscritas en el registro.¹⁰⁴ Ello, no obstante, sí implicaba la posibilidad de la doble o múltiple identidad de quienes poseyeran dichos documentos.

¹⁰² «Muchos no votarían en Huaral por larga distancia de mesas», en *El Comercio*, domingo 25 de marzo de 1990.

¹⁰³ «Empresas que impidan sufragar a trabajadores serán multadas», en *El Comercio*, domingo 25 de marzo de 1990, p. A1.

¹⁰⁴ «Detienen a 3 empleados del JNE que robaban L.E. y las vendían selladas», en *El Comercio*, domingo 25 de marzo de 1990, p. A10; «Investigan a más empleados del JNE implicados en negociado de electorales», en *El Comercio*, miércoles 28 de marzo de 1990, p. A13; «JNE suspende a sustractores de libretas electorales», en *El Comercio*, jueves 29 de marzo, p. A6.

Días después de la jornada electoral, el JNE informó mediante la prensa que los ciudadanos omisos al sufragio debían abonar la multa correspondiente al Banco de la Nación y que, con el comprobante respectivo, debían dirigirse a la oficina de dispensas electorales del JNE o a las oficinas del Registro Electoral Provincial, según el caso, para regularizar su situación. También se informó sobre la autorización de reactivar el empadronamiento de los ciudadanos que se encontrasen en lugares distintos al de su inscripción en mesas especiales hasta fines de abril del mismo año con miras a la segunda vuelta de la elección presidencial de 1990. Para ello, se indicó, los ciudadanos debían portar su libreta electoral y, en caso de no haber emitido el voto en la primera vuelta, debían pagar la multa fijada por ello en el Banco de la Nación.¹⁰⁵

Como en procesos anteriores, tanto en las elecciones subnacionales de 1989 como en las generales de abril de 1990, se presentaron numerosas solicitudes de duplicado de libretas electorales en las oficinas registrales del JNE. Las solicitudes igualmente se concentraron en los días cercanos a la jornada electoral y algunos miles de ciudadanos se quedaron sin el documento exigido para poder votar. En algunas notas de prensa se dejó entrever que la masiva solicitud de duplicados y las aglomeraciones vistas para su recojo el mismo día de la jornada electoral, se debieron al importante aumento de la multa por la omisión al voto.¹⁰⁶ En 1989, en Lima:

Igual aglomeración se apreció ante las ventanillas [del Estadio Nacional] en que se entregaba los duplicados de la Libreta Electoral, cuyas colas llegaron por la parte este hasta la Av. Iquitos, por el norte, hasta la Av. 28 de Julio, y por el oeste hasta las cuatro primeras cuadras de la Av. Arequipa. Por el sur, hasta las inmediaciones del Mercado de las Flores. Miles de personas pernoctaron en el lugar en medio de una intensa llovizna y frío de tipo invernal. Para atender la enorme demanda, el Registro Electoral Nacional dispuso que cien empleados reemplacen a los que habían trabajado toda la noche (...)¹⁰⁷

¹⁰⁵ «Electores y miembros de mesas omisos deberán regularizar su situación», en *El Comercio*, domingo 22 de abril de 1990, p. A5.

¹⁰⁶ «Por fuerte incremento de multas: Masivo recojo de credenciales y de duplicados de libretas», publicado en *Expreso*, el domingo 12 de noviembre 1989, p. 3; «Duplicados de libreta electoral atenderán hoy hasta las 13 horas», en *El Peruano*, domingo 12 de noviembre 1989, portada.

¹⁰⁷ «No lograron recabar duplicado de LE. Más de 5 mil personas se quedaron sin votar», en *Expreso*, lunes 13 de noviembre 1989, p. 10.

En estos casos, el JNE informó que quienes hubiesen realizado el pago y tramitado el duplicado de la libreta electoral dentro del tiempo límite estimado serían exonerados del pago de la multa por no sufragar.¹⁰⁸ Dos días previos a la jornada electoral de 1989 también se observó una gran afluencia de ciudadanos que viabajan vía terrestre y aérea a las ciudades y pueblos donde se encontraban sus centros de votación según el domicilio registrado en sus documentos.¹⁰⁹ Pese al agotamiento de pasajes, al aumento de sus costos y la cancelación de viajes de algunas empresas transportistas terrestres con salidas a departamentos con zonas declaradas en emergencia por el terrorismo, numerosos ciudadanos intentaron viajar incluso haciendo escalas o pagando montos importantes ante el alza de la multa por no votar:

Varios (...) comentaron que, en un principio, no pensaron viajar a sus lugares de origen para sufragar prefiriendo pagar la multa. Pero, ante la sorpresiva decisión del [JNE] de elevar considerablemente los montos de estas penas —a 337,750 intis los omisos al sufragio y 675,500 intis a los miembros de esa que incumplan con su deber— decidieron hacer maletas y embarcarse. La situación de urgencia de los viajeros fue aprovechada por choferes inescrupulosos que cobraban, por ejemplo, 60 mil intis a Chimbote cuando la tarifa en agencia está a 26,400 y 15 mil intis a Huacho, siendo su pasaje normal de 8,500 intis.¹¹⁰

Con respecto al ausentismo, un escenario similar al de las elecciones subnacionales de 1989 se esperaba en las elecciones generales de 1990. Al día siguiente de las elecciones de la primera vuelta presidencial en abril de 1990, la prensa felicitaba la participación de la población con su voto en las urnas, pese a la amenaza terrorista;¹¹¹ sin embargo, la tendencia de mayor concentración de ausentismo en las zonas de emergencia por el avance de Sendero fue similar a lo indicado por Tuesta Soldevilla. Si bien hubo una mayor participación en dichas zonas, departamentos como Ayacucho, Junín y Huánuco

¹⁰⁸ «A los que no recabaron sus libretas: JNE exonera del pago de multas», en *Expreso*, lunes 13 de noviembre 1989, p. 8.

¹⁰⁹ «Afluencia de pasajeros en aeropuerto», en *El Peruano*, sábado 11 de noviembre 1989.

¹¹⁰ «Terminales terrestres llenos de provincianos», en *Expreso*, domingo 12 de noviembre de 1989, p. 10.

¹¹¹ «Terrorismo no logró propósito de frustrar comicios en todo el país: Ayacuchanos demostraron gran voluntad de sufragio»; «El pueblo reafirmó la democracia acudiendo masivamente a sufragar: Normalidad en el transporte [en Lima] colaboró para lección de civismo» y «Pese a bombazos y poca movilidad huachanos se volcaron a las urnas», artículos publicados en *La República*, el lunes 9 de abril 1990.

Imagen 19

NOTA DE PRENSA SOBRE EXONERACIÓN DE MULTA, 1990

*Según voceros del Jurado***No pagan multa los que no pudieron viajar**

● Voceros del Jurado Nacional de Elecciones anunciaron ayer que se exonerará del pago de las multas a aquellos electores que por diferentes motivos no pudieron viajar hasta sus provincias de origen para cumplir con el acto electoral.

Según se conoció, la medida fue adoptada luego que un numeroso grupo de electores que no cumplieron con su deber ciudadano, efectuaron una movilización hasta el local del Jurado Nacional de Elecciones, para exigir la dispensa de las multas.

El funcionario encargado de dar a conocer el acuerdo explicó que para lograr esta exoneración el elector deberá demostrar, mediante una solicitud los motivos que le impidieron cumplir con su deber.

Dirigiéndose a la multitud agrupada en

la puerta principal del jurado, les dio a conocer que a partir del martes se podrá hacer llegar las solicitudes a esta dependencia, la que luego de una evaluación determinará si procede o no la exoneración.

Como se sabe, muchos provincianos no pudieron viajar debido a que las empresas de transporte decidieron suspender sus viajes al interior del país.

La mayoría de los electores son oriundos del centro del país, lugar declarado en emergencia por los continuos atentados que han venido ocurriendo y que dio motivo a que las empresas de transportes suspendieran sus viajes a esa zona.

En esta oportunidad los efectivos policiales que custodiaban el local trataron de disuadir a los manifestantes para que se retiraran una vez que se dio a conocer la medida.

presentaron todavía 47,53%, 49,45% y 50,11% de ausentismo, respectivamente, según lo registrado en el padrón electoral (JNE 2019). Como en 1989, un número importante de migrantes asentados en la capital no pudieron ejercer el voto, dado que no pudieron viajar a los lugares donde tenían registrados sus domicilios. Algunas empresas de transportes cancelaron la programación de sus salidas a determinados departamentos por encontrarse en estado de emergencia; por ello, un grupo de manifestantes se presentaron ante el local del JNE en el centro de Lima para reclamar la dispensa electoral.¹¹²

En 1990, con relación a los ciudadanos residentes en el extranjero, se señaló que solo los ciudadanos inscritos podían ejercer el derecho al sufragio con la presentación de la libreta electoral y se recordó que quienes no realicen el registro obligatorio para ejercer el voto serían igualmente considerados omisos. Por tanto, la norma afectaba de forma directa a los miles de migrantes indocumentados en el extranjero que habían aumentado en número en el último lustro, en particular por el avance del terrorismo y la agudización de la crisis económica a fines del primer gobierno de Alan García. Según afirmó la Cancillería: «(...) El hecho de que exista un gran margen de peruanos que no se inscriba deliberadamente por haber ingresado en forma ilegal a un determinado país es algo que escapa al control de [Relaciones Exteriores] RR. EE. (...)».¹¹³ Entonces, a fin de que su libreta electoral surta efectos legales, estos ciudadanos debían regularizar su situación mediante el pago de la multa y la obtención de dispensa.

La Cancillería también precisó que aproximadamente seis mil personas registradas en Alemania Federal no podían emitir su voto, debido a que, por seguridad, se prohibió por ley la celebración de elecciones de extranjeros en su territorio. Según afirmó la fuente, esta medida se reforzó, además, porque hacía solo tres años que la embajada peruana en Alemania Federal había sufrido un atentado terrorista. Ante esta situación, se señaló que «(...) Estas personas están dispensadas del voto. No [habrá] multas por no votar para ellos (...)».¹¹⁴ Una situación similar se dio en Suiza, según su marco legal entonces vigente, y en la ciudad de Tucson, Arizona, en Estados Unidos, por la ausencia

¹¹² «Jurado garantiza que escrutinio de los votos será transparente», en *La República*, miércoles 11 de abril de 1990, p. 6.

¹¹³ «Aclaran que el 10 de diciembre cerraron inscripción para que los ciudadanos en el extranjero sufragan», en *El Comercio*, jueves 15 de marzo de 1990, p. A8.

¹¹⁴ «100 mil peruanos votarán en 144 consulados», en *El Comercio*, sábado 10 de marzo de 1990, p. A12.

de cónsul en esa localidad. Finalmente, de acuerdo con la información del JNE (2019) la participación de los residentes en el extranjero fue de 45.32% en la primera vuelta de elección presidencial.

Luego del ascenso al poder de Alberto Fujimori y del cierre del Congreso que dirigió en abril de 1992, se convocaron a elecciones para la conformación del Congreso Constituyente Democrático-CCD, que se encargaría de decidir la reforma constitucional o la redacción de una nueva carta constitucional. En esta elección, llevada a cabo el 22 de noviembre de ese mismo año, la multa ascendió finalmente a 20.32 nuevos soles.¹¹⁵ El *shock* económico y la devaluación del inti habían dado lugar al ingreso de una nueva denominación monetaria en 1991, y la población, afectada por la agudización de la crisis económica, había sido alarmada días anteriores por la difusión de otras cifras de multa por omisión al sufragio, que oscilaban entre S/. 52 y 100 nuevos soles.¹¹⁶

A pesar de haber declarado feriados no laborales los días viernes 20 y sábado 21 de noviembre a fin de facilitar el traslado de los electores que votaban en «provincias», muchos no pudieron concretar sus viajes.¹¹⁷ En este contexto y sobre todo a escasos días de las elecciones continuaron registrándose amenazas tanto terroristas como delincuenciales contra la población que se trasladaba a sus lugares de votación;¹¹⁸ y, al igual que en las elecciones de 1990, algunas empresas transportistas cancelaron sus salidas «al interior del país» a última hora. A través de la prensa los discursos en torno a la obligación de votar se orientaban ahora a una lucha abierta contra Sendero Luminoso y el MRTA: «(...) la mejor demostración de nuestro espíritu democrático es salir a votar y darle una lección al terrorismo», manifestó un periodista de *Expreso*.¹¹⁹

También a escasos días de la elección, aumentaron las solicitudes de duplicado de libreta electoral cuyo plazo el JNE había ampliado hasta las doce de la noche del sábado anterior a la jornada electoral. Algunos ciudadanos se

¹¹⁵ «Fiscales denunciarán penalmente a los que inciten a viciar el voto», en *La República*, viernes 13 de noviembre de 1992, p. 7.

¹¹⁶ «100 soles pagarán de multa los que no voten para el CCD», en *La República*, la portada del martes 3 de noviembre de 1992.

¹¹⁷ «Hoy y el sábado feriados no laborales», en *Expreso*, viernes 20 de noviembre de 1990, p. A6.

¹¹⁸ «Sendero asalta 8 ómnibus y despoja de libreta electoral a 80 pasajeros», en *La República*, miércoles 18 de noviembre de 1992, p. 23; «Continuaron atentados a pocas horas de las elecciones», publicado en *Expreso*, el viernes 22 de noviembre de 1992, p. A8; y, «Asaltan a 40 pasajeros que iban a sufragar en Arequipa», en *La República*, sábado 21 de noviembre de 1992.

¹¹⁹ «Ausentismo de antes», en *Expreso*, domingo 22 de noviembre 1992, suplemento.

quejaron por la demora en la entrega de duplicados, según manifestaron, pese a haberlos tramitado a tiempo; otros lamentaban que sus documentos hayan sido robados a escasos días de la votación y que se encuentren con la premura de resolver este trámite: «Más es lo que he gastado en movilidad y en pagar al Banco de la Nación por el duplicado que lo que me corresponde por la multa»¹²⁰, manifestó un ciudadano. Unos días después de la elección, el JNE señaló que se exonerarían del pago de la multa quienes por fuerza mayor —por razones laborales o de enfermedad, por ejemplo— no hayan podido llegar a su centro de votación.¹²¹ Por último, en las elecciones de congresistas constituyentes hubo un ausentismo de 27,76%.

Una vez redactada y aprobada la nueva Constitución, en los primeros días de septiembre de 1993 se convocó a referéndum nacional para la aprobación o desaprobación de dicha Constitución. Había transcurrido un año de la captura de Abimael Guzmán, gracias al trabajo del Grupo Especial de Inteligencia del Perú de la Policía Nacional, y aún continuaban los atentados terroristas. La fecha del proceso de consulta popular quedó fijada con muy poca anticipación para el 31 de octubre de 1993. De nuevo, las solicitudes de duplicado de libreta electoral aumentaron considerablemente en los días próximos a la consulta popular.¹²² A diferencia de las elecciones generales de la década anterior,¹²³ el ausentismo en el referéndum bordeó el 30% del total registrado en el padrón electoral; la votación por el «Sí» solo superó al «No» en 4,25%, y los votos nulos y en blanco válidamente emitidos alcanzaron el 8,98% (JNE 2019).

¹²⁰ «Miles pugnan por duplicado de electoral», en *La República*, sábado 21 de noviembre de 1992.

¹²¹ «Sólo serían exonerados de multa casos de fuerza mayor», en *La República*, miércoles 25 de noviembre de 1992, p. 6.

¹²² «Sepa dónde gestionar su libreta: Colas para obtener duplicados de libretas electorales siguen igual», en *Expreso*, viernes 10 de septiembre de 1993, p. A6; «Todo listo para el referendo en el país», en *Expreso*, sábado 30 de octubre de 1993, p. A3.

¹²³ «La gran mayoría de mesas se instalaron con varias horas de retraso: No fue como en jornadas pasadas, pero el pueblo acudió masivamente a votar», en *La República*, lunes 1 de noviembre de 1993, p. 8.

Imagen 20

NOTA DE Prensa SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL AUSENTISMO, 1993



Fuente: *Expreso*, martes 2 de noviembre de 1993, p. A3.

En este proceso de consulta la multa pecuniaria fue establecida en 20 nuevos soles y, según informaron algunas notas periodísticas de la época, muchos ciudadanos migrantes prefirieron no trasladarse a sus centros de votación porque ello implicaba mayor gasto en pasajes terrestres que el pago de la multa, así como exposición al peligro por la delincuencia y el terrorismo. Se repitió entonces el patrón de mayor ausentismo en los departamentos más afectados por la acción de Sendero Luminoso, sea porque los ciudadanos migrantes no actualizaron su información domiciliar en el padrón electoral, dado además el poco lapso entre la convocatoria y la fecha de la consulta popular; sea porque parte la población residente en dichas zonas no votó por miedo a represalias terroristas. A lo anterior se suma, la limitada difusión de información sobre el proceso de consulta, en particular, del propio texto constitucional en consulta sobre todo en zonas rurales: «Muchos campesinos creían que se elegiría a un nuevo presidente o a un miembros (sic) de un nuevo Congreso», se lee en una nota procedente de Huaraz.¹²⁴

¹²⁴ «Alto porcentaje de ausentismo hubo en Cusco, Puno, Ayacucho y Huánuco», en *Expreso*, lunes 1 de noviembre de 1993, p. 18.

Reflexiones finales

El carácter obligatorio del voto fue introducido en la mayor parte de los dispositivos legales y marcos constitucionales de nuestra vida republicana desde el siglo XIX. La obligatoriedad del voto, desde siempre, se ha traducido en sanciones de índole moral, administrativa o pecuniaria, e incluso, por un corto periodo, incluyó la suspensión temporal de la ciudadanía. La ausencia del voto obligatorio en la normatividad electoral fue notoria durante la República Aristocrática y el Oncenio de Leguía, pero ello fue congruente con los fines políticos de ambos periodos que buscaban controlar los resultados electorales en un nuevo marco jurídico que conjugaba la modalidad del voto directo y una mayor restricción del derecho al voto.

Posteriormente, en escenarios de debate o de creación de normatividad electoral que siguieron a entornos dictatoriales —como en los años 1931 y 1979— no se ha encontrado, hasta el cierre de este trabajo, algún cuestionamiento u oposición abierta contra la obligación de votar desde la clase política, los intelectuales o la ciudadanía de la época. De hecho, el voto facultativo por razón de edad se fue limitando. El voto obligatorio, interiorizado como un acto de civismo, o no, por parte de la ciudadanía, es un elemento esencial de la regulación electoral de nuestro país. Si bien varias penalidades por no sufragar fueron reducidas con el tiempo, las consecuencias de no contar con la constancia de sufragio o con la dispensa por no votar son parte de la cultura electoral de los ciudadanos peruanos.

En la segunda mitad del siglo XX, los cambios en la normativa político-electoral se centraron en la ampliación de la ciudadanía y en la inclusión de facilidades para la emisión de sufragios de las mujeres, de los jóvenes mayores de 18 años, de los analfabetos, de los ciudadanos transeúntes en el territorio nacional y de los ciudadanos que migraron al exterior. Una vez instaurado el sufragio universal en 1980, aumentó con ello el volumen del trabajo de registro, gestión y fiscalización de los procesos electorales, llevado a cabo por el JNE hasta 1993. Adicional a ello, el centralismo histórico, los ciclos de crisis económicas y el terrorismo durante este periodo habrían coadyuvado al incremento de las migraciones del campo a la ciudad y al desplazamiento forzado de muchos ciudadanos. Este contexto agudizó ciertos límites en la gestión electoral de la época, como la desactualización del padrón electoral en algu-

nas circunscripciones o la expedición oportuna de libretas electorales, cuyas solicitudes aumentaron considerablemente en fechas próximas a los comicios. En esta breve investigación se ha podido dar cuenta también de algunas causales de ausentismo electoral por parte de la ciudadanía.

Se espera que otros aportes de investigación cualitativa o cuantitativa se sumen al conocimiento de la regulación del voto obligatorio y de las penalidades por no votar en el Perú a fin de contribuir al diálogo sobre la reforma electoral que mejore la estructura y la legitimidad de nuestro sistema político. En vísperas de la celebración del bicentenario del inicio de nuestra vida republicana, cuando nuestras expectativas se renuevan en torno al fortalecimiento de la ciudadanía y de la democracia, es necesario recurrir a todos los mecanismos posibles que promuevan la participación electoral de los ciudadanos —como el reforzamiento de la educación cívica en las nuevas generaciones o el uso de nuevos soportes tecnológicos al servicio de la gestión del registro de identidades y de la emisión del voto—, es decir, más allá de las tradicionales penalidades administrativas o pecuniarias por la omisión al sufragio.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR GIL, Roisida

2002a *Las elecciones de hace un siglo: la Junta Electoral Nacional de 1896-1912*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.

2002b «El sufragio de la mujer: debate en el Congreso Constituyente de 1931-1923», en *Elecciones* (Lima), Oficina Nacional de Procesos Electorales, núm. 1, Vol. 1, pp. 123-164. El artículo se encuentra disponible en el enlace <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2704112>

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal

2005 «Sufragio y participación política», en Aljovín de Losada, C. & López, S. (ed.), *Historia de las elecciones en el Perú: Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 19-74.

BASADRE, Jorge

1968 *Historia de la República del Perú*. Tomo XI. Lima: Talleres Litográficos de la Editorial Universitaria.

1980 *Elecciones y centralismo en el Perú. Apuntes para un esquema histórico*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

ASAMBLEA NACIONAL 1919

2017 [1919] *Proyecto de Reforma de la Constitución del Perú presentado por la Comisión de Constitución*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú.

COMISIÓN DEL ANTEPROYECTO DE UNA LEY DE ELECCIONES

1931 *Anteproyecto de una Ley de Elecciones. Exposición de motivos y votos discordantes*. Lima: Talleres de la Empresa Periodística Hermanos Faura.

COMISIÓN PRESIDIDA POR MANUEL VICENTE VILLARÁN

2017 [1931] *Exposición de motivos del Anteproyecto de Constitución del Estado 1931*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú.

COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN-CVR

- 2004 *Hatun Willakuy. Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima: IDEHPUCP, Defensoría del Pueblo, MISE-REOR, IHR.

CHIARAMONTI, Gabriella

- 1995 «Andes o nación: La reforma electoral de 1896 en Perú», en Annino, Antonio (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, pp. 315-346.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 2006 *La omisión al sufragio: Realidad del trapecio andino* [Informe Defensorial N° 16, marzo]. Lima: Defensoría del Pueblo. Recuperado de https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe_16.pdf

GAMBOA, César

- 2003 «La periodificación electoral y las elecciones directas en el Perú. Tras los pasos de Basadre», en *Ius et Veritas*, núm. 27, pp. 363-374. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/16280>
- 2005 «Los filtros electorales decimonónicos: los órganos y los procedimientos electorales. Perú 1822-1896», en Aljovín de Losada, C. & López, S. (ed.), *Historia de las elecciones en el Perú: Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 179-261.

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

- 2019 *Base de datos de resultados electorales*. Lima: INFOgob, Observatorio para la Gobernabilidad. Recuperado de <https://infogob.jne.gob.pe/BaseDatos>

LUNA JACOBS, Erich

- 2014 *El sistema electoral durante la República Aristocrática (1895-1919)*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.

OVEDO, Juan

1861 *Colección de leyes, decretos y órdenes publicadas en el Perú desde el año de 1821 hasta 31 de diciembre de 1859*. Tomos I y II. Lima: Felipe Bailly editor, Librería Central Portal Botoneros.

PANIAGUA CORAZAO, Valentín

2003 «El derecho de sufragio en el Perú», en *Elecciones* (Lima), Oficina Nacional de Procesos Electorales, núm. 2, Vol. 1, pp. 61-89. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/OED69473FA727103052575630065E5FF/\\$FILE/articulo_04abc.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/OED69473FA727103052575630065E5FF/$FILE/articulo_04abc.pdf)

PERALTA, Víctor

2005 «Los vicios del voto: el proceso electoral en el Perú, 1895-1929», en Aljovín de Losada, C. & López, S. (ed.), *Historia de las elecciones en el Perú: Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 75-107.

RAGAS ROJAS, José

2006 «Clío en las urnas. La historiografía electoral sobre el Perú. Estado de la cuestión y guía bibliográfica». En *Elecciones* (Lima), Oficina Nacional de Procesos Electorales, núm. 6, Vol. 1, pp. 243-272. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/A08A88BAB743A6F4052575A800828DE7/\\$FILE/urnas.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/A08A88BAB743A6F4052575A800828DE7/$FILE/urnas.pdf)

SOBREVILLA PEREA, Natalia

2011 «Las elecciones peruanas: Reflexiones a base de la historia de la larga duración», en *Argumentos* (Lima), IEP, año 5, núm. 1, pp. 1-6. http://revistaargumentos.iep.org.pe/wp-content/uploads/2014/04/sobrevilla_marzo11.pdf



OFICINA N

Fotografía Saúl Soria



ONPE
NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

MULTAS ELECTORALES, AUSENTISMO Y PARTICIPACION ELECTORAL EN EL PERU (2002-2018)

Gerson Julcarima Álvarez
Sociólogo

Guadalupe Tuñón
Politóloga

Germán Feierherd
Politólogo

INTRODUCCIÓN

Existe consenso entre los investigadores en temas electorales acerca de los efectos del voto obligatorio sobre la participación electoral. Diversos estudios afirman que la obligatoriedad del voto reduce significativamente el número de omisos y la brecha de participación entre los diferentes grupos socioeconómicos de una sociedad. La evidencia empírica al respecto proviene de LIJPHART (1997), FRANKLIN (1999), FOWLER (2013), BECHTEL, HANGARTNER & SCHMID (2015).

El axioma sobre la pertinencia del voto obligatorio para la participación electoral es simple: se asume que ante cierto tipo de sanciones gubernamentales —las cuales podrían ser de carácter pecuniario o administrativo— los costos de no participar de la elección son mayores que sus beneficios, induciendo a los ciudadanos a acudir a las urnas. Varios países, alrededor del mundo, han establecido diversas disposiciones o reglas vinculadas a la obligatoriedad del voto, pero cabe resaltar que dichas normas son más comunes en América Latina, una región caracterizada por fuertes desigualdades socioeconómicas (CIA, 2015).¹

¹ Veinticuatro países en todo el mundo han aprobado legalmente el voto obligatorio; dicha cifra representa aproximadamente el 14% de todos los países, según el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

El siguiente estudio pretende indagar sobre el efecto de las sanciones electorales en la participación electoral, con especial atención al caso peruano. Para ello, en la siguiente sección se describe la variedad de multas, pecuniarias y administrativas, que los gobiernos utilizan para aplicar la obligatoriedad del voto. En la sección que le sigue, evaluamos los cambios de legislación en el Perú respecto del voto obligatorio, así como la efectividad de las sanciones establecidas. Luego, se ofrece una descripción general sobre las tendencias de la participación electoral en el Perú durante el periodo 2002-2018. Por último, a partir del análisis de los procesos electorales comprendidos en ese periodo se analiza el impacto de la implementación de las multas escalonadas en 2016. El presente análisis culmina señalando algunas conclusiones que deberían considerarse a la hora de aplicar cambios o nuevas medidas que busquen promover la participación electoral en el Perú.

3.1 El voto obligatorio: una visión general sobre sus efectos en la participación

Aunque existe gran variedad en las sanciones que los países utilizan para aplicar el voto obligatorio, las más utilizadas para promover la participación electoral son las multas (JACKMAN, 2001). En efecto, de los veinticuatro países que actualmente mantienen un sistema de voto obligatorio (VO), el 70% ha establecido multas monetarias para sancionar la abstención.² Sin embargo, el efecto de las multas no ha sido suficientemente abordado por la literatura. ¿Las multas inducen a las personas a concurrir a las urnas? Si esto es así, ¿qué grupos socioeconómicos son más sensibles a las sanciones pecuniarias? Estas preguntas son particularmente importantes para entender cómo funcionan los sistemas de voto obligatorio en la práctica, especialmente en países con profundas desigualdades sociales.

Por otro lado, cabe indicar que, a menudo, las sanciones pecuniarias van de la mano de importantes sanciones no monetarias, generalmente en la forma de pérdida de acceso a servicios estatales, los cuales son restablecidos una vez que los votantes pagan la multa respectiva. En efecto, en países con voto obligatorio, las sanciones no monetarias restringen una amplia gama de servicios gubernamentales: renovar el pasaporte o la licencia de conducir, cobrar un cheque, recibir beneficios de programas sociales, votar en elecciones futuras, entre otros.

² Véase la tabla 1. Nuestra clasificación de sanciones es diferente de la propuesta por IDEA en que tratamos las sanciones relacionadas con el acceso a los servicios estatales como una categoría distinta. El informe también destaca las sanciones informales a la abstención, que no analizamos en este documento.

Estudios recientes han demostrado que la restricción para acceder a los diversos servicios o trámites públicos (o estatales) puede desempeñar un papel importante en la decisión de participar, especialmente en sectores o grupos que tienen más probabilidades de usar estos servicios (CEPALINI & HIDALGO, 2016). En ese sentido, podría asumirse que en sus cálculos el elector no solo considera la afectación directa sobre su presupuesto personal, sino también los costos indirectos derivados de no poder realizar ciertos trámites públicos o acceder a determinado servicios estatales.

La tabla 1 describe la legislación sobre voto obligatorio en los veinticuatro países que actualmente mantienen dicho sistema. Una rápida evaluación comparada entre ellos revela que los costos directos de la abstención electoral (multas) varía considerablemente de país a país; asimismo, se evidencia que la tendencia mayoritaria es a combinar sanciones pecuniarias con otras de carácter administrativo. Esto último puede observarse en las columnas 4 y 5 donde se detalla hasta qué punto los diversos países emplean estas dos estrategias.

Tabla 1
SANCIONES EN PAÍSES QUE APLICAN EL VOTO OBLIGATORIO (VO)

País	Nivel de obligatoriedad	Multa	Monto	Niega acceso a servicios o trámites públicos
Australia	Muy estricto	Sí	20 USD	Sí
Brasil	Muy estricto	Sí	0.3-1 USD	Sí
Perú	Muy estricto	Sí	6-25 USD	Sí
Singapur	Muy estricto	Sí	5 USD	Sí
Uruguay	Muy estricto	Sí	28-85 USD	Sí
Bolivia	Estricto	Sí	22 USD	Sí
Nauru	Estricto	Sí	4.6 USD	No





Tailandia	Estricto	Sí	NA	NA
Bélgica	Moderado	Sí	30-152 USD	Sí
Ecuador	Moderado	Sí	38.6 USD	Sí
Liechtenstein	Moderado	Sí	20.5 USD	No
Turquía	Moderado	Sí	NA	No
Argentina	Muy moderado	Sí	2.5-7.5 USD	Sí
Grecia	Muy moderado	No		Sí
Luxemburgo	Muy moderado	Sí	123-1230 USD	No
Panamá	Muy moderado	No		NA
Paraguay	Muy moderado	Sí	7-15 USD	No
Costa Rica	No aplica	No		No
República Democrática del Congo	No aplica	NA	NA	NA
República Dominicana	No aplica	No		No
Egipto	No aplica	Sí	0-28 USD	Sí
Honduras	No aplica	Sí	1 USD	No
México	No aplica	No		No
Venezuela	No aplica	No		No

La tabla incluye todos los países que actualmente mantienen el voto obligatorio y detalla si sancionan la abstención con multas y/o sanciones administrativas, así como el grado en que aplican las sanciones existentes.

Fuente: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

Como señalamos anteriormente, las multas varían significativamente entre los países. Los estudios existentes postulan que las sanciones tienen un impacto significativo sobre la participación, especialmente en países donde las multas se aplican y son relativamente altas. En Bolivia, por ejemplo, no votar conlleva a una penalización de 22 USD, aproximadamente el ocho por ciento del salario mínimo del país para 2018. En Uruguay, la multa regular es de 22 USD (aproximadamente el 6% del salario mínimo). No obstante, existen otros países, donde las multas monetarias son mínimas. En Brasil, por ejemplo, la multa es de aproximadamente un dólar o 0,5% del salario mínimo. En estos últimos casos, es previsible que sus efectos sobre la participación electoral sean marginales.

Los países con voto obligatorio que aplican una multa por no votar, generalmente, establecen el mismo valor para todos los votantes. Sin embargo, en algunos de ellos, el precio de la multa puede variar según el número de veces que el votante se abstuvo o el salario mínimo del distrito de residencia. En Uruguay, por ejemplo, la multa puede aumentar a 85 USD cuando el votante se abstiene de votar más de una vez, y los empleados públicos enfrentan una multa equivalente al doble del monto establecido para los ciudadanos comunes.

Por último, cabe ponderar el grado de efectividad “real” de las sanciones. Es decir, se debe considerar la capacidad de las instancias estatales para efectivizar tanto las sanciones no monetarias como las pecuniarias. Las investigaciones empíricas sobre el tema indicado son bastante escasas, ya que existe poca información sobre la capacidad de los estados de cobrar las multas electorales o bloquear eficazmente el acceso de los ciudadanos omisos a ciertos servicios o beneficios públicos. De todos modos, existen países en donde los gobiernos no realizan mayores esfuerzos en hacer cumplir la obligatoriedad del voto, por ejemplo, en la República Dominicana y en Honduras, mientras que en otros casos existe evidencia que permite caracterizar la aplicación de estas leyes como muy estricta, por ejemplo, en Australia, Brasil y Perú.

3.2 El voto obligatorio en Perú desde la Constitución de 1993

La Constitución peruana de 1993 reformó sustancialmente el marco institucional vinculado con la organización de los procesos electorales, pero mantuvo la disposición sobre la obligatoriedad del voto en el Perú establecida previamente en la Constitución de 1979, es decir, para todos los ciudadanos registrados entre los 18 y 70 años de edad.³

³ El voto es voluntario para los mayores de 70. También se otorga a los ciudadanos casados que tienen dieciséis años o más.

La mayor novedad fue la implementación de tres instituciones responsables de los asuntos electorales: El Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec). Mediante el art. 2.º de la Ley N° 26344, de agosto de 1994, que modificó el texto único integrado del Decreto-ley N° 14250, se autorizó al JNE a modificar la escala de multas y tasas por recursos impugnativos que establecen las leyes electorales, en función de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) y se indicó claramente que, en ningún caso, las multas o tasas podrían ser mayores a una UIT.⁴

De acuerdo con el art. 9.º de la Ley Orgánica de Elecciones (LOE), Ley N° 26859, de 1997, en concordancia con el art. 31.º de la Constitución de 1993, los ciudadanos peruanos con derechos civiles vigentes están obligados a votar⁵. Asimismo, según el art. 240.º de la LOE, Ley N° 26859, los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero que no emitan su voto son considerados omisos al sufragio y deben abonar la multa de ley. Sin embargo, como veremos más adelante, en los siguientes años y como respuesta a diferentes coyunturas electorales, se han realizado modificaciones, amnistías o condonaciones sobre estas sanciones pecuniarias.

Cabe anotar también que, de acuerdo con el art. 390.º de la ley en mención, los registradores públicos, notarios, escribanos, empleados públicos y demás personas que no exijan la presentación del DNI con la constancia de sufragio en las últimas elecciones, o la dispensa de no haber votado otorgada por el JNE, a fin de identificar a quienes intentan realizar actos que requieran tal presentación sin hacerla, son reprimidos con pena privativa de la libertad no mayor de seis meses y pena de multa no menor del 10% del ingreso mínimo vital multiplicado por treinta días de multa más pena accesoria de inhabilitación, por igual tiempo que el de la condena, de conformidad con los incisos relativos en el art. 36.º del Código Penal.

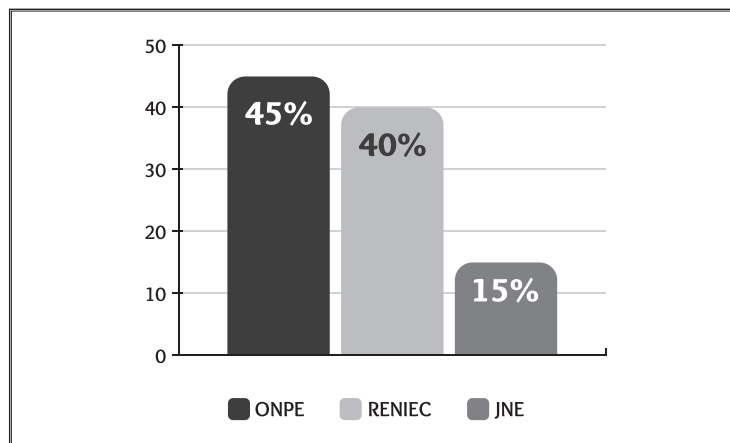
Es importante apuntar, además, que las tres instituciones electorales vigentes desde la Constitución de 1993 reciben, como parte de sus recursos propios, un porcentaje de lo recaudado por las multas impuestas a los ciudadanos omisos al sufragio (gráfico 1). En particular, el Reniec y la ONPE concentran juntos el 85% del ingreso por este concepto.

⁴ Hasta las elecciones presidenciales de 2006, la multa para quienes no asistieron fue del 4% de una unidad tributaria (UIT, alrededor del 27% del salario mínimo mensual de ese año).

⁵ Es decir, los mayores de 18 años, que por alcanzar esta edad adquieren plena capacidad de ejercicio de sus derechos civiles, según el art. 42.º del Código Civil peruano, salvo los casos de incapacidad absoluta o relativa.

Gráfico 1

PORCENTAJE DE LO RECAUDADO POR CONCEPTO DE MULTAS APLICADAS A LOS CIUDADANOS OMISOS AL ACTO DE SUFRAGIO, SEGÚN CORRESPONDE A CADA ORGANISMO ELECTORAL



Fuente: Artículos 378.º, 379.º y 380.º de la LOE, Ley N° 26859 de 1997.

En el art. 26.º de la ley orgánica del Reniec, Ley N° 26487, el documento nacional de identidad (DNI) se define como el documento público, personal e intransferible que constituye la única cédula de identidad personal para cualquier acto civil, comercial, administrativo, judicial y, en general, para todos aquellos casos en que, por mandato legal, debe ser presentado. Además, constituye el único título de derecho al sufragio de la persona a cuyo favor ha sido otorgado.⁶ El uso del DNI es obligatorio para todos los nacionales y, según el art. 28.º de este dispositivo legal,⁷ siguiendo la fórmula presentada en los procesos electorales desde 1980, para que surta efectos legales:

[...] en los casos que corresponda, debe contener o estar acompañado de la constancia de sufragio en las últimas elecciones en las que se encuentra obligada a votar la persona o, en su defecto, la correspondiente dispensa de no haber sufragado. En todo caso, queda a salvo el valor identificatorio del Documento Nacional de Identidad (DNI).

⁶ Es decir, el DNI es el único documento válido para votar y, dado que se adquiere de manera obligatoria cuando se cumple 18 años, podríamos afirmar que el registro en el padrón electoral es automático. No obstante, debe considerarse que las políticas de identificación masivas en el Perú han sido recientes. Así, por ejemplo, en el año 2002, el 6,7% de los votantes elegibles estaban indocumentados y, por lo tanto, excluidos del registro o padrón de electores. Dicha cifra, gracias a la labor del Reniec, se redujo a solo el 0,7% de los votantes en el año 2011. Ver RENIEC (2005, 2012).

⁷ En la versión original de la ley este contenido se encontraba en el art. 29.º.

En noviembre del 2000, luego de la renuncia de Alberto Fujimori en medio de una coyuntura política crítica por la corrupción y el debilitamiento de las instituciones democráticas, la Ley N° 27369, que introdujo modificaciones a la LOE a fin de regular las Elecciones Generales del año 2001, incluyó una cláusula de amnistía a los omisos al sufragio.⁸ En el art. 25.º de esta ley se señaló que los ciudadanos omisos al sufragio en las Elecciones Generales del 9 de abril del 2000 o en la segunda vuelta del 28 de mayo del mismo año, podían participar del proceso de Elecciones Generales de 2001; sin perjuicio de ello, se reducía al 25% las multas a que se habían hecho acreedores.

3.2.1 La implementación de las multas escalonadas y la vigencia de la “muerte civil” (2006-2018)

El 3 de agosto del año 2006, el Congreso peruano aprobó la Ley N° 28859 que establecía una multa diferenciada según el nivel de pobreza del lugar de residencia del elector. El cambio estuvo motivado, al menos en parte, porque se asumió que el monto vigente era excesivo para las personas de bajos recursos. En efecto, durante el debate para la aprobación de dicha Ley algunos legisladores señalaron que “las penas no son *moco de pavo ni chancay de a veinte*. Para muchas personas representan un monto considerable”.⁹

De esa manera, una solución para evitar ese impacto diferenciado y perjudicial para los ciudadanos de bajos ingresos fue establecer un nuevo esquema de multa según la tasa de pobreza de cada distrito. Los distritos peruanos fueron clasificados en tres categorías según su nivel de pobreza (“no pobres”, “pobres” y “extremadamente pobres”), y la multa por no acudir a votar se redujo considerablemente para los calificados como “pobres extremos” (art. 2 de la Ley N° 28859).

Tabla 2

APLICACIÓN DE MULTAS ESCALONADAS SEGÚN NIVEL DE POBREZA

Clasificación	Porcentaje de multa según UIT
Distrito “no pobre”	2% de la UIT
Distrito “pobre no extremo”	1% de la UIT
Distrito “pobre extremo”	0.5 de la UIT

Fuentes: Art. 5.º de la Ley N° 28859 y Reglamento de multas por omisión del sufragio, incomparecencia o negativa a la instalación de la mesa de sufragio, y negativa a su conformación 2006.

⁸ Dirigida también a los omisos al cargo de miembros de mesa.

⁹ *Diario de los Debates*, 11/03/2005, 16.ª reunión.

Paralelamente, algunas medidas adicionales establecidas por la Ley N° 28859 cambiaron el escenario previo sobre las sanciones no monetarias y la condición de aquellos que hasta antes del 2006 tenían la condición de omiso al voto y/o al cargo de miembro de mesa. En efecto, dicha Ley suprimió las restricciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales; específicamente esta estableció lo siguiente:

- Dejar sin efecto lo dispuesto en el artículo 89.º del Decreto Supremo N° 015-98-PCM. Dicho artículo señalaba que el DNI debería contener o estar acompañado de la constancia de sufragio de las últimas elecciones para poder realizar una serie de actos administrativos.

En la práctica, el objetivo de la ley era suprimir una serie de sanciones no monetarias por no acudir a votar. Todas ellas estaban establecidas claramente en el artículo 84.º del Decreto Supremo N° 015-98-PCM. Específicamente, dicho artículo indicaba que el DNI debe utilizarse en los siguientes casos:

- a. Cuando la persona requiera acreditar su identidad.
- b. Para sufragar en elecciones políticas.
- c. Al solicitar la inscripción de cualquier acto relativo al estado civil u obtener certificaciones de los mismos.
- d. Intervenir en procesos judiciales o administrativos.
- e. Realizar cualquier acto notarial.
- f. Celebrar cualquier tipo de contrato.
- g. Ser nombrado funcionario público.
- h. Obtener pasaporte.
- i. Inscribirse en cualquier sistema de seguridad o previsión social.
- j. Obtener o renovar la licencia de conductor de vehículo.
- k. Cuando por disposición legal deba ser mostrado por su titular.

A su vez, el art. 89.º de dicho decreto establecía que para realizar los actos señalados, el DNI deberá contener o estar acompañado de la constancia de sufragio de las últimas elecciones o, en su defecto, la correspondiente dispensa de no haber sufragado. Es decir, dicha Ley suprimió las restricciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales, lo que en términos coloquiales se denominó la anulación de la “muerte civil” por no votar.

Sin embargo, las instituciones electorales peruanas esgrimieron diversos argumentos legales para impedir en la práctica la supresión de las sanciones no monetarios por no acudir a votar. El argumento central a favor de mantener vigentes dichas sanciones fue que la Ley N° 28859 no derogó otras normas contenidas en leyes orgánicas referidas a restricciones ante el incumplimiento del deber de sufragar. Como, por ejemplo, entre otras:

1. El artículo 29.º de la Ley N° 26497, Ley Orgánica del Reniec, que dispone que para que el DNI surta efectos legales debe contener la constancia de sufragio en las últimas elecciones o la dispensa de no haber sufragado.
2. El artículo 390.º, literal c), de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, que establece que: “Son reprimidos con pena privativa de la libertad [...] Los registradores públicos, notarios, escribanos, empleados públicos y demás personas que no exijan la presentación del Documento Nacional de Identificación con la constancia de sufragio en las últimas elecciones, o la dispensa de no haber votado otorgada por el Jurado Nacional de Elecciones, a fin de identificar a quienes intentan realizar actos que requieran tal presentación sin hacerla.”

En suma, el resultado fue que las restricciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales derivadas del incumplimiento de la obligación de votar que tienen los ciudadanos, permanecen vigente. Ello supone que para cualquiera de los actos descritos en el art. 84.º del Decreto Supremo N° 015-98-PCM, el ciudadano debe presentar un DNI válido, es decir, que cuente con la constancia de votación o de dispensa —si el ciudadano no acudió a votar—.

Por último, la segunda medida adicional que introdujo la Ley N° 28859 implicó en la práctica la declaración de una amnistía general tanto para los ciudadanos peruanos que vivían dentro del territorio nacional como en el extranjero y que no habían acudido a votar en las elecciones previas. En efecto, la Ley estableció lo siguiente:

- Exonerar de la multa por la omisión de sufragio para los peruanos residentes en el exterior.

- Condonar las multas a los ciudadanos peruanos en el extranjero y en el país por omisión del sufragio y el archivamiento de las cobranzas coactivas que se hubieran iniciado con motivo de dicha omisión, relativa a los procesos electorales realizados con anterioridad a la presente ley.¹⁰

3.2.2 Sobre las justificaciones o dispensas por no acudir a votar

Otro tema sobre la legislación vinculada al voto obligatorio serían los casos en que el ordenamiento jurídico considera que las sanciones no proceden a pesar de que el elector no fue a votar. Es decir, las situaciones donde la omisión al voto está plenamente justificada y, por lo tanto, el ciudadano queda exonerado de las sanciones pecuniarias y no pecuniarias.

La jurisprudencia vigente, básicamente, no ha cambiado mucho y recoge los mismos casos que previamente ameritaba una justificación o dispensa por no ir a votar. En total se reconocen doce posibles causas que justifican la omisión al voto (tabla 3).¹¹ Asimismo, la solicitud de dispensa o justificación electoral se puede iniciar a partir del día siguiente de la fecha de la elección en la que el ciudadano fue omiso y hasta que sea emitida la resolución de medida cautelar de embargo dentro del procedimiento de ejecución coactiva.

Luego de dicho plazo, las solicitudes serán declaradas improcedentes, a excepción de los casos de discapacidad física, mental, sensorial o intelectual, de error en el padrón electoral, de los defectos en la actualización, organización y ejecución de actividades durante el desarrollo de la elección atribuible a las entidades del sistema electoral, de reclusión en establecimientos penitenciarios y de otros que, por la gravedad y excepcionalidad de la situación demostrada se deba conceder a criterio y evaluación del área encargada del otorgamiento de la dispensa.

¹⁰ En la tercera disposición transitoria y complementaria, se indica que la condonación no alcanza a los ciudadanos que a la fecha hubieren efectuado la cancelación de las multas, es decir, que no procede la devolución.

¹¹ Resolución N° 0461-2017-JNE que aprobó el nuevo Reglamento de Justificación y Dispensa Electoral en el que se actualizó la relación de causales de justificación y dispensa con los respectivos documentos sustentatorios para solicitar dichos trámites.

Tabla 3

TABLA GENERAL DE CAUSALES DE JUSTIFICACIÓN Y/O DISPENSA ELECTORAL (2017)

Causal		Documento sustentatorio
A.	Ciudadanos que viajan al extranjero para realizar estudios académicos	Copia simple del pasaporte u otro documento donde conste la salida y entrada al país. Copia simple del documento que acredite de manera indubitable los estudios realizados en el extranjero.
B.	Ciudadanos que salen del país para ser atendidos por motivos de salud en el extranjero	Copia simple del pasaporte u otro documento donde conste la salida y entrada al país. Copia del documento que certifique el tratamiento médico realizado en el extranjero.
C.	Desastres naturales	Copia simple del documento suscrito por funcionario público competente o documento sustentatorio análogo que acredite fehacientemente su impedimento de desplazarse a su centro de votación.
D.	Error en el padrón electoral	Copia simple de la constancia de asistencia a la mesa de sufragio expedida por el presidente de la mesa donde le corresponda emitir su voto, conforme su mesa de votación.
E.	Defectos en la actualización, organización y ejecución de actividades durante el desarrollo de la elección atribuible a las entidades del sistema electoral	Copia simple del informe o documento de sustento, emitido por la entidad electoral, que acredite el defecto en la actualización, organización y ejecución de las actividades electorales y que indefectiblemente no sea imputable al ciudadano.
F.	Fallecimiento de familiar directo	Copia simple de la partida de defunción. Se aplica al cónyuge, familiares con vínculo de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad en línea recta (padres, hijos, abuelos y nietos) o en segundo grado de consanguinidad en línea colateral (hermanos), acaecido en la fecha de la elección o dentro de los cinco (5) días previos a la misma.
G.	Impedido del ejercicio de derecho de sufragio e instalación, en los casos originados por incidencias electorales	Copia simple del documento emitido por la entidad electoral. Este documento no es exigido al administrado, es generado de haberse producido la incidencia electoral y obra en poder de la Entidad.



H.	Discapacidad física, mental, sensorial y/o intelectual	Copia simple del certificado de discapacidad, Dictamen de Comisión Médica, o la Resolución Ejecutiva de Inscripción y/o carné del Conadis, o documento que declare la interdicción. No se requerirá de dicha documentación sustentatoria, en caso de tratarse de una discapacidad evidente, para lo cual se dejará constancia de dicha situación mediante un acta.
I.	Lactancia (Aplica únicamente para otorgar justificación)	Copia simple de la partida de nacimiento o certificado de nacido vivo o DNI/DNIE del menor lactante, cuya edad debe ser menor o igual a dos (2) años previos a la fecha de elección.
J.	Robo o pérdida de DNI/DNIE	Copia simple de la denuncia policial y del DNI/DNIE vigente emitido con fecha posterior al suceso motivo de la denuncia. El robo o pérdida debe haberse producido el día de la elección o dentro de los diez (10) días previos a la misma.
K.	Salud	Copia simple del certificado médico o de documento análogo expedido por alguna entidad de salud privada o pública (MINSA, EsSalud, u hospitales de las FF. AA. y PNP). De tratarse de un documento expedido por un médico particular este debe constar en especie valorada del Colegio Médico del Perú.
L.	Fuerza mayor	Copia simple del documento de sustento que acredite fehacientemente la causal.

Fuente: Resolución N° 0461-2017-JNE.

3.2.3 Un breve análisis sobre la efectividad de las sanciones

Un aspecto fundamental en torno a la efectividad de las multas o las sanciones no pecuniarias indicadas en la jurisprudencia reseñada es la percepción ciudadana sobre la efectividad de las mismas. Es decir, ¿los ciudadanos realmente asumen que tendrán que enfrentar problemas o limitaciones concretas por no acudir a votar? Sobre las multas, el ordenamiento jurídico peruano estableció en 2012 que el JNE podría iniciar la cobranza coactiva de las mismas;¹² a su vez, respecto a las sanciones no monetarias, estas se hacen efectivas cuando

¹² Cabe indicar que el JNE tiene la capacidad legal de hacerlo, pero la efectividad del “cobro coactivo” depende en gran medida de su capacidad institucional. En todo caso, se podría afirmar que recién con la creación de la “Unidad de Cobranza Coactiva”, en abril de 2012 (Resolución N.° 052-2012-PJNE), dicha institución ha comenzado a destinar recursos humanos y logísticos para realizar el cobro de las multas.

el ciudadano realiza ciertos trámites. En ambos casos sería conveniente explorar el tipo de ciudadano que se vería afectado con dichas restricciones, así como la capacidad del Estado para cobrar las multas o impedir que el ciudadano acceda a ciertos servicios estatales.

3.2.3.1 La cobranza coactiva de las multas

El proceso de cobranza está a cargo del JNE. El reglamento respectivo indica que dicha institución debe notificar formalmente al ciudadano omiso en su domicilio respectivo, otorgándole además quince días para cancelar la multa (lo pueden hacer en cualquier sucursal del JNE o en el banco nacional, un banco público con oficinas, todo en el país).¹³ La falta de pago en ese periodo genera una segunda notificación que informa a las personas que deben cancelar la multa dentro de una semana.

Una vez que estos dos casos de recolección voluntaria se agotan, el JNE inicia el proceso de recolección coercitiva. Si el individuo tiene una cuenta bancaria, el JNE incautará las cuentas de los individuos y cobrará la multa¹⁴. Este proceso puede demorar entre dos y tres meses, y las cuentas de los individuos se confiscarán durante todo el periodo¹⁵. Los bancos peruanos cobran una tarifa por el servicio de cancelar la multa como parte de este proceso de cobro coercitivo. El monto varía según el banco, pero generalmente está entre 100 y 200 soles peruanos, lo que aumenta significativamente el costo de la multa.

3.2.3.2 Sanciones no monetarias: ¿a quiénes afecta con mayor intensidad?

Una forma en que las multas no monetarias influyen en que las personas acudan a votar es a través del acceso a los servicios estatales o trámites públicos. Así, en aquellos casos en que los Estados poseen una capacidad

¹³ Los detalles del proceso se especifican en la Resolución N.º 052-2012-P/JNE y pueden ser consultados por los ciudadanos en el sitio web: <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/314/page/Multas>.

¹⁴ Si la persona no tiene una cuenta bancaria, el JNE colocará al individuo en la lista de morosos en Infocorp hasta que se cancele la multa.

¹⁵ Si una persona cancela voluntariamente su multa después de que el proceso de cobro coercitivo haya comenzado, la multa se elimina automáticamente del sistema, pero puede demorar hasta cinco días hábiles para que se liberen los fondos en su cuenta bancaria.

limitada para cobrar las multas, pueden forzar a los ciudadanos a pagarlas negando el acceso a una variedad de servicios públicos hasta que cancelen la multa. Por lo tanto, es lógico asumir que serán los ciudadanos que más utilizan ciertos servicios o necesitan realizar ciertos trámites públicos los más sensibles a este tipo de sanciones.

De una manera exploratoria, se podría afirmar que son los ciudadanos con mayores recursos los que se verían mayormente afectados. Ello porque la mayoría de trámites notariales, judiciales, bancarios, etc., forman parte principalmente de la dinámica diaria de individuos que están plenamente integrados en los circuitos formales de la economía. Esto último implica mayormente el desarrollo de una trayectoria profesional o el haber tenido acceso a educación superior. En suma, serían los votantes pertenecientes a los estratos socioeconómicos de clase media y alta los más sensibles a este tipo de sanciones.

Dicha apreciación ha sido corroborada en otros países que mantiene similares restricciones para sus residentes que se encuentran en calidad de omisos. En Brasil, por ejemplo, los ciudadanos que no pagan la multa no pueden tomar exámenes para ingresar a la administración pública, participar en procesos de licitación pública, obtener un pasaporte, inscribirse en una universidad pública o solicitar préstamos de bancos estatales. CEPALUNI & HIDALGO (2016) muestran que en dicho contexto el voto obligatorio aumenta la participación, especialmente de los votantes más educados, pues estos tienen más probabilidades de verse afectados por las restricciones que acabamos de describir.

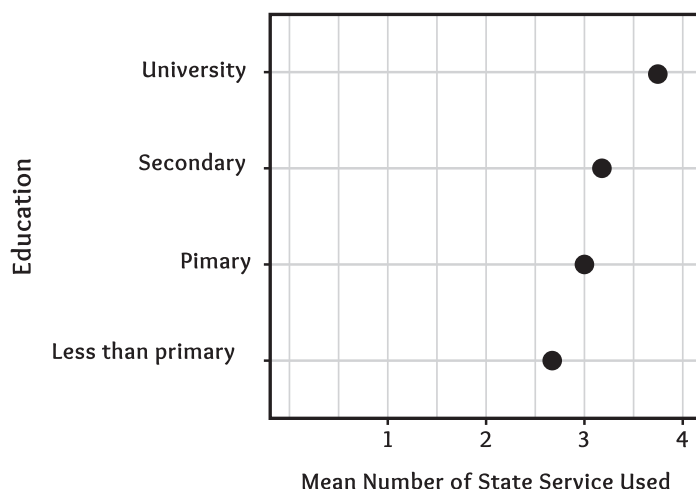
Retomando el caso peruano, ¿son los ciudadanos con un mayor poder adquisitivo los que se ven principalmente afectados con las sanciones no monetarias? Para proporcionar alguna evidencia empírica acerca del hecho de que en Perú las restricciones a los servicios estatales afectan a los ciudadanos con diferente estatus económico, recurrimos a la Encuesta Nacional de Hogares del Perú (ENAHO) de 2013. En dicha encuesta, el INEI preguntó a una muestra nacional de ciudadanos peruanos (31 690 hogares) si usaron una serie de servicios estatales en los últimos doce meses.

El gráfico 2 muestra la variación en el uso de los servicios estatales según el nivel educativo, variables que utilizamos como proxy para estatus

socioeconómico.¹⁶ Los resultados revelan que las personas con una mayor posición socioeconómica (un mayor nivel educativo) utilizan en promedio un mayor número de servicios públicos que el resto de ciudadanos (aproximadamente cuatro servicios). Este hallazgo empírico corrobora para el caso peruano la tendencia encontrada por CEPALUNI & HIDALGO (2016) para Brasil. Sin embargo, a diferencia de dicho país, en Perú la brecha en el uso de servicios entre los más y los menos educados es relativamente menor.

Gráfico 2

PROMEDIO DE NÚMERO DE SERVICIOS PÚBLICOS
UTILIZADOS SEGÚN NIVEL EDUCATIVO



Fuente: ENAHO 2013.

Otra forma de identificar los grupos más sensibles a las sanciones no pecuniarias por no acudir a votar sería a través del análisis de aquellos ciudadanos que acudieron voluntariamente a cancelar sus multas. La premisa al respecto es simple: si decidieron cancelar sus multas fue porque en su cálculo costo-beneficio nos les convenía mantener las restricciones para la realización de ciertos trámites o el acceso a ciertos servicios.

¹⁶ La relación entre posición socioeconómica y nivel educativo lo explicaremos en detalle en el siguiente acápite.

Tabla 4

ELECCIONES GENERALES DE 2016: DISTRITOS CON EL MENOR PORCENTAJE DE OMISOS QUE CANCELARON SUS MULTAS

	Departamento	Provincia	Distrito	Según JNE*	Omisos	Omisos pagaron	Omisos pagaron (%)
1	Puno	Yunguyo	Anapia	Pobre no extremo	136	6	4,41
2	Loreto	Mariscal Ramón Castilla	Yavarí	No pobre	3206	145	4,52
3	San Martín	Bellavista	Alto Biavo	No pobre	2119	103	4,86
4	San Martín	Bellavista	Bajo Biavo	No pobre	3011	156	5,18
5	Amazonas	Condorcanqui	El Cenepa	Pobre extremo	3033	167	5,51

* Clasificación según la Resolución N° 0089-2017-JNE del 6 de marzo de 2017.

En efecto, si analizamos las últimas dos elecciones (Elecciones Generales 2016 y las Regionales y Municipales de 2018; tablas 4 y 5), podemos observar que los distritos con una baja tasa de omisos que cancelaron sus multas poseen características diversas en términos socioeconómicos, es decir, pueden ser no pobres o pobres. Pero, en términos geográficos es perceptible que se trata de distritos de difícil acceso, localizados principalmente en las zonas rurales de la Selva o la región altoandina del Perú. Ello podría suponer, al margen de que la población sea catalogada como pobre o no pobre, que otros factores estructurales como la poca integración vial de dichas zonas, explicarían mejor el desinterés de sus ciudadanos por no acudir a votar, primero, y, después, por no cancelar sus multas.

Tabla 5
ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES 2018:
DISTRITOS CON EL MENOR PORCENTAJE DE OMISOS QUE CANCELARON SUS MULTAS

	Región	Provincia	Distrito	Según JNE**	Omisos	Omisos-pagaron	Omisos pagaron (%)
1	Loreto	Datem del Marañón	Andoas	No pobre	1927	11	0,57
2	Puno	Yunguyo	Anapia	No pobre	146	1	0,68
3	Áncash	Sihuas	Chingalpo	No pobre	131	1	0,76
4	Apurímac	Chincheros	Rocchacc	Pobre no extremo	119	1	0,84
5	San Martín	Mariscal Cáceres	Pachiza	No pobre	1068	9	0,84

* Clasificación actualizada según la Resolución N° 3222-2018-JNE del 4 de octubre de 2018.

Sin embargo, cuando analizamos los distritos donde el mayor porcentaje de omisos decidió pagar sus multas (tablas 6 y 7), aparecen dos hallazgos importantes. El primero de ellos es que son los distritos básicamente no pobres en donde el porcentaje de omisos que cancelaron sus multas es cercano al 50%. Incluso es posible afirmar que en los distritos con la población más pudiente del Perú (como San Isidro o Santa María del Mar) los ciudadanos omisos al voto acuden mayoritariamente a cancelar sus deudas con el Estado. En consecuencia, el argumento de que las restricciones administrativas afectan principalmente a los sectores más acomodados parece constatarse en el caso peruano.

Tabla 6
ELECCIONES GENERALES DE 2016:
DISTRITOS CON LOS MAYORES PORCENTAJES DE OMISOS QUE CANCELARON SUS MULTAS

	Departamento	Provincia	Distrito	Según JNE*	Omisos	Omisos pagaron	Omisos pagaron (%)
1	Puno	Lampa	Ocuviri	Pobre extremo	377	209	55,4376658
2	Lima	Lima	San Isidro	No pobre	10410	5657	54,3419789
3	Lima	Lima	Santa María del Mar	No pobre	110	59	53,6363636
4	Puno	Lampa	Cabanilla	Pobre no extremo	485	253	52,1649485
5	Lima	Lima	Miraflores	No pobre	16925	8305	49,0694239
6	Puno	San Román	Cabanillas	Pobre no extremo	483	236	48,8612836
7	Puno	Lampa	Vilavila	Pobre extremo	123	60	48,7804878
8	Puno	Sandia	Limbaní	Pobre extremo	409	197	48,1662592
9	Puno	Lampa	Santa Lucía	Pobre no extremo	569	271	47,6274165
10	Junín	Yauli	Huay-Huay	No pobre	99	47	47,4747475

* Clasificación según la Resolución N° 0089-2017-JNE del 6 de marzo 2017.

No obstante, a diferencia de las Elecciones Regionales y Municipales de 2018, en las cuales todos los distritos donde el porcentaje de ciudadanos que pagaron sus multas es elevado fueron no pobres, en las Elecciones Generales de 2016 aparecen algunos distritos calificados como pobres extremos (Limbiani o Vilavila) y pobres (como Cabanillas o Santa Lucía). Este hecho podría revelar que también son los sectores menos favorecidos los que se ven obligados a pagar sus multas con el objetivo de no estar impedidos de realizar ciertos trámites ante la administración pública. En este caso, lo más probable, y que tendría que ser corroborado empíricamente, es que el principal móvil sea acceder a los programas sociales del Estado peruano.

Tabla 7

ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES 2018: DISTRITOS CON EL MAYOR PORCENTAJE DE OMISOS QUE CANCELARON SUS MULTAS

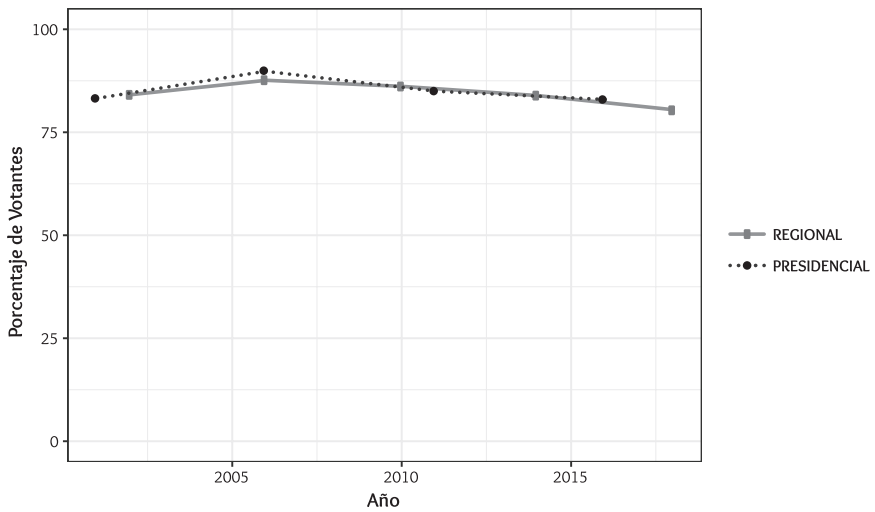
	Región	Provincia	Distrito	Según JNE*	Omisos	Omisos pagaron	Omisos pagaron (%)
1	Lima	Lima	Santa María del Mar	No pobre	228	99	43,42
2	Lima	Lima	San Isidro	No pobre	15419	5783	37,51
3	Arequipa	Caylloma	Tapay	No pobre	203	68	33,50
4	Moquegua	Mariscal Nieto	San Cristóbal	No pobre	345	113	32,75
5	Puno	Lampa	Cabanillas	No pobre	645	211	32,71
6	Moquegua	Mariscal Nieto	Torata	No pobre	789	256	32,45
7	Puno	San Román	Cabanillas	No pobre	592	189	31,93
8	Puno	Lampa	Santa Lucía	No pobre	741	225	30,36
9	Arequipa	Caylloma	Tuti	No pobre	136	40	29,41
10	Junín	Yauli	Suitucancho	No pobre	75	22	29,33
11	Arequipa	Arequipa	Yarabamba	No pobre	195	57	29,23
12	Junín	Yauli	Morococha	No pobre	957	278	29,05

* Clasificación actualizada según la Resolución N° 3222-2018-JNE, del 4 de octubre de 2018.

3.3 Un acercamiento descriptivo a las elecciones presidenciales y regionales (2002-2018)

Una mirada global de las elecciones —tanto presidenciales como regionales y municipales— realizadas entre los años 2002-2018, revela que la participación electoral en el Perú ha decrecido ligeramente. Sin embargo, esta caída en la participación ha sido muy tenue. Con excepción de las elecciones presidenciales del 2006, desde inicios del siglo XXI la participación electoral del Perú se ha mantenido estable tanto en las elecciones presidenciales como regionales y municipales (gráfico 3). A continuación, evaluamos la participación electoral para distintos grupos de votantes, con foco en la relación entre participación y nivel socioeconómico.

Gráfico 3
PARTICIPACIÓN ELECTORAL 2002-2018



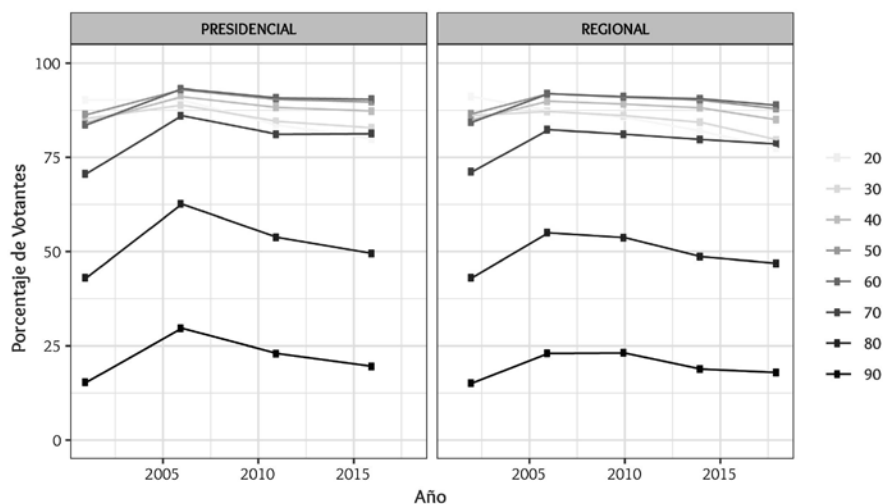
Elaboración propia.

Edad:

El gráfico 4 muestra que la participación es estable y similar para todos los ciudadanos menores a 70 en todos los procesos electorales, no importando si estos son presidenciales o regionales y municipales. La única variación sig-

nificativa es el aumento del número de omisos después de los setenta años. Esto último puede deberse a dos razones: la primera sería por el hecho de que la votación dejó de ser obligatoria, mientras que la otra podría ser porque algunos han fallecido, pero aún continúan registrados en el padrón electoral.

Gráfico 4
PARTICIPACIÓN ELECTORAL 2002-2018 SEGÚN EDAD



Elaboración propia.

Educación:

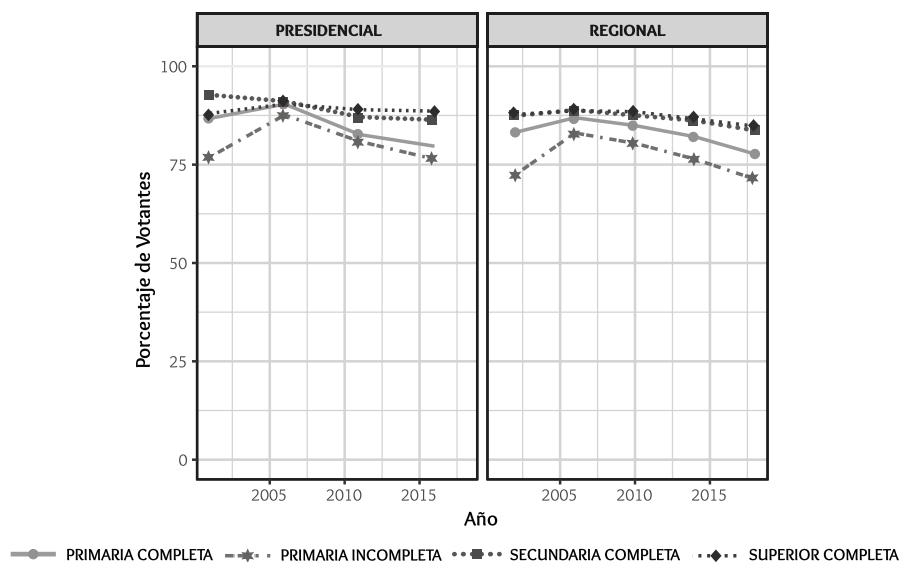
El comportamiento electoral según el nivel educativo revela algunas diferencias sustanciales. En el caso de las elecciones presidenciales puede observarse que en los dos últimos procesos electorales se ha acentuado un comportamiento diferenciado entre dos grandes grupos: entre aquellos que tienen primaria completa e incompleta y los que tienen secundaria y superior completa.

En efecto, salvo en las elecciones del 2006 donde todos los grupos alcanzaron porcentajes de participación similares, en los subsiguientes procesos electorales el gran grupo conformado por los ciudadanos con secundaria y superior completa ha mantenido sus niveles de participación, mientras que el otro grupo (primaria completa e incompleta) ha visto reducida su participación. En suma, en los dos últimos procesos presidenciales los más educados

han acudido en mayor porcentaje a las urnas mientras que la participación de los votantes con menor nivel educativo ha caído ininterrumpidamente desde el 2006.

Gráfico 5

PARTICIPACIÓN ELECTORAL 2002-2018 SEGÚN NIVEL EDUCATIVO

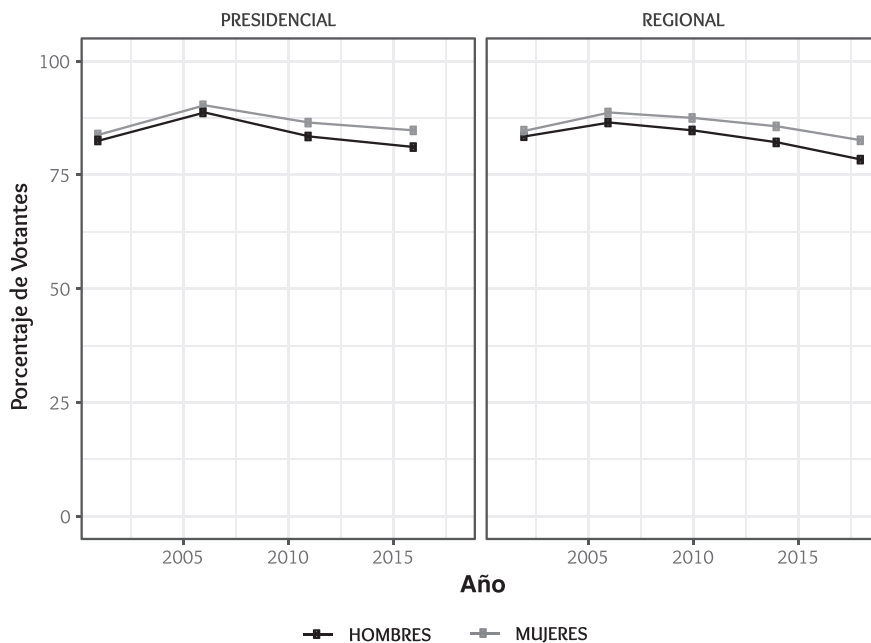


En el caso de las elecciones regionales, la participación electoral es similar a las de las elecciones presidenciales. Los ciudadanos que poseen secundaria o superior completa acuden en mayor número a votar que el resto de los votantes, salvo en las elecciones del 2006 donde todos los grupos tendieron a comportarse de manera similar. Asimismo, en este caso, el aumento del número de omisos al voto en el caso de aquellos que poseen primaria completa e incompleta es sostenido desde el 2006. Los más educados (secundaria y superior completa) han mantenido sus niveles de participación.

Sexo:

Los electores hombres o mujeres en el Perú se han comportado de manera similar en los diversos procesos electorales, sean estos presidenciales o regionales. Si existe alguna diferencia llamativa es que luego del 2006 las mujeres han participado más que los hombres en los diferentes procesos electorales. No obstante, esta diferencia favorable no es muy pronunciada.

Gráfico 6
PARTICIPACIÓN ELECTORAL 2002-2018, SEGÚN SEXO

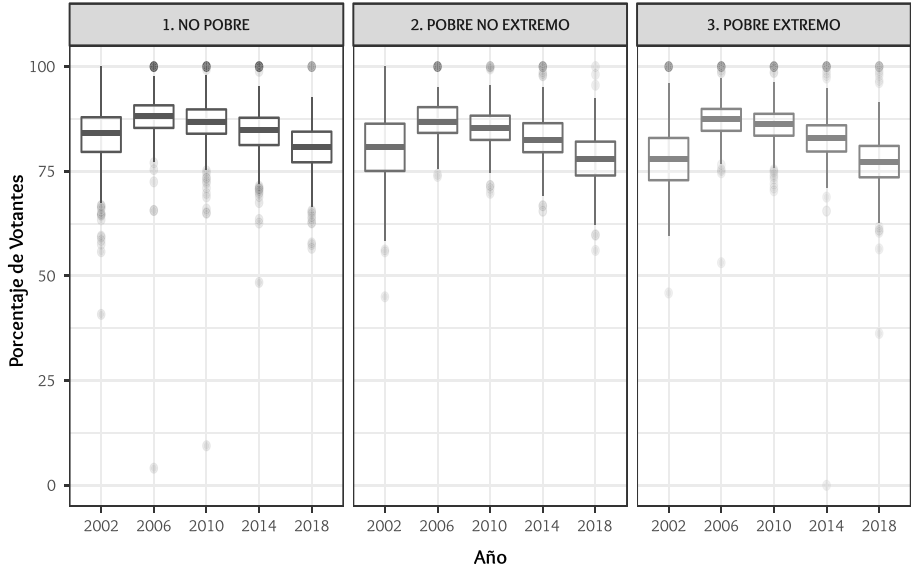


Elaboración propia.

Distribución de los grupos según pobreza:

Si analizamos los diagramas de caja (boxplot) sobre las diferencias entre los valores de participación electoral distrital según nivel de pobreza (gráfico 7), podemos observar que la distribución de dichos porcentajes es similar para los procesos electorales dentro de cada categoría (no pobre, pobre extremo y pobre no extremo) y también entre distritos con distintas clasificaciones. Esto último revelaría que la aplicación de multas escalonadas no ha aumentado significativamente el ausentismo en los distritos más pobres del Perú.

Gráfico 7
PARTICIPACIÓN ELECTORAL 2002-2018,
SEGÚN NIVEL DE POBREZA DISTRITAL (%)



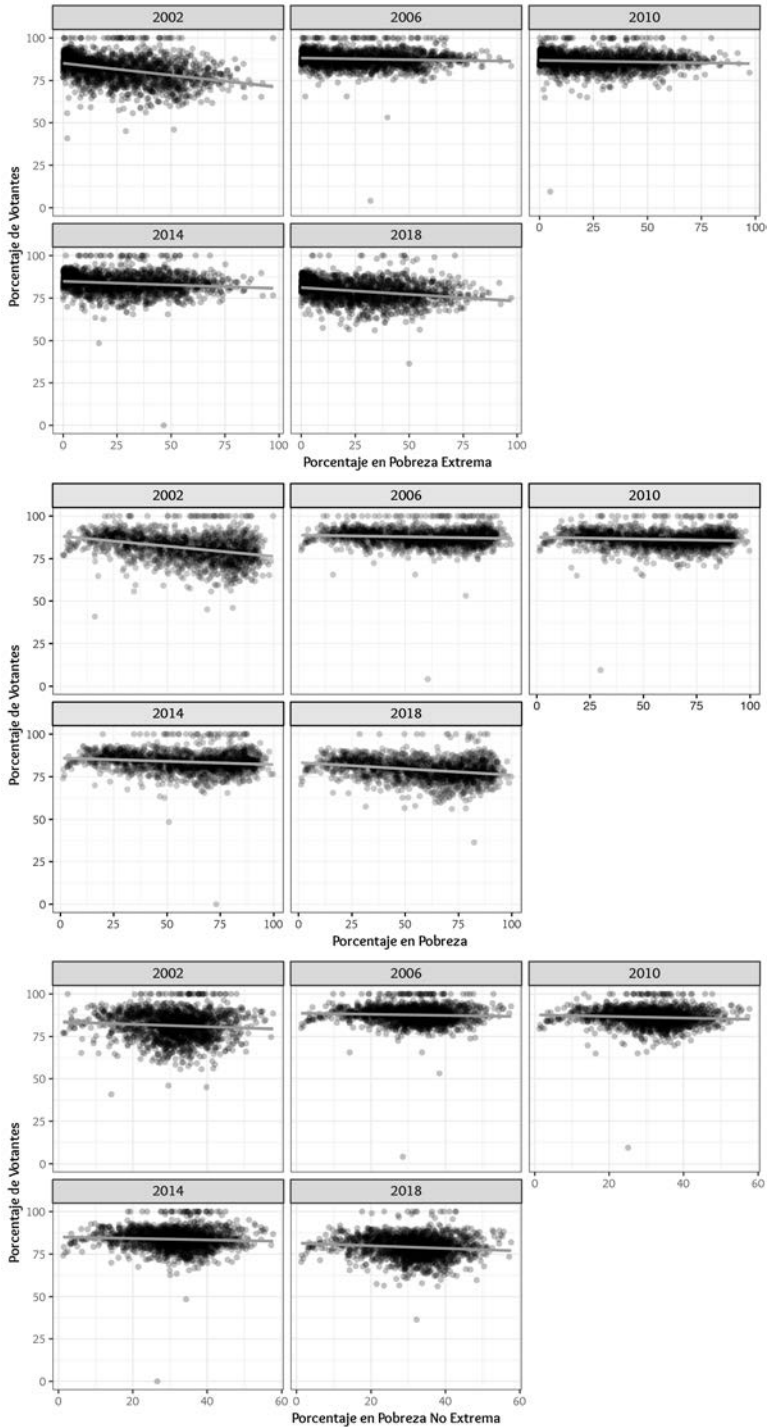
Elaboración propia.

Pobreza y participación electoral:

El gráfico 8 muestra la relación entre la participación electoral y el porcentaje de pobres o pobres extremos en cada proceso electoral desde el 2002. La incidencia de la pobreza sobre el porcentaje de participación electoral ha variado. En el 2002 es perceptible un leve grado de asociación entre ambas variables: mientras más pobres o pobres extremos (%) en un distrito, mayor fue el porcentaje de omisos. No obstante, en los años 2006 y 2010 dicha asociación desaparece. En las elecciones del 2014 y 2018, la asociación registrada en el 2002 vuelve a aparecer, pues se observa nuevamente que existe una leve disminución de la participación electoral según va aumentando el porcentaje de pobres o pobres extremos en los distritos.

Grafico 8:

RELACIÓN ENTRE NIVEL DE POBREZA Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL (PORCENTAJE)



Elaboración propia.

3.4 El impacto de las multas escalonadas sobre la participación electoral en las elecciones presidenciales y regionales (2010-2018)

Esta sección describe los resultados obtenidos mediante la implementación de un diseño de regresión discontinua (RDD por sus siglas en inglés) para evaluar el impacto *causal* del monto de las multas en la decisión de las personas de acudir a las urnas. Luego de explicar los aspectos formales del diseño y las variables utilizadas en nuestro análisis, reportamos los resultados de nuestras regresiones, explicando cómo y en qué medida la variación en el monto de las multas afecta la participación electoral en el Perú en general y para distintos tipos de electores y elecciones en particular.

3.4.1 Descripción del método de análisis

El análisis estadístico utiliza información de más de veinte millones de ciudadanos registrados en el padrón electoral peruano desde 2002 hasta la actualidad. Los datos han sido recolectados y validados por las tres instituciones peruanas que intervienen en cada proceso electoral: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec). Las bases de datos analizadas incluyen las siguientes variables por cada ciudadano registrado: año de nacimiento, el distrito donde viven, su género y su nivel educativo¹⁷, así como si votó o no en los procesos electorales comprendidos entre los años 2002-2018¹⁸.

Como se explicó anteriormente, la reforma de 2006 estableció la clasificación de los distritos peruanos en tres categorías según su nivel de pobreza (“no pobres”, “pobres” y “extremadamente pobres”) y especificó que las multas dependen directamente de esta clasificación. De esa manera, nuestro análisis compara la participación electoral en 1816 distritos¹⁹, los cuales son clasificados según la estructura sociodemográfica de su población. En los distritos “no pobres”, la multa equivale al 2% de una unidad fiscal; en los distritos “pobres”, la multa es solo el 1% de una UIT; en los distritos clasificados como

¹⁷ Esta información es autorreportada por todos los ciudadanos al momento de procesar su DNI.

¹⁸ Cabe indicar que dicha información fue remitida por la ONPE para los fines de la presente investigación. En todo ese proceso se respetó la anonimidad de cada elector registrado, es decir, en ningún momento fueron entregados datos identificatorios, como número de DNI, domicilio o nombres y apellidos.

¹⁹ Este número incluye tanto las capitales de provincia como los distritos municipales.

“pobre extremo”, los votantes pagan solo el 0,5% de una UIT²⁰. En el análisis se utiliza esta clasificación junto con el porcentaje o número de personas reportados por el INEI en cada grupo socioeconómico (la información primaria que el INEI utiliza para clasificar los distritos por nivel de pobreza).

El análisis aprovecha una característica fundamental del sistema de categorización. Para la clasificación, el INEI mide la cantidad de pobres en cada distrito, definiendo el porcentaje de la población distrital que vive en condiciones de (a) pobreza extrema, (b) pobreza o (c) no pobreza. Luego se clasifica el distrito según qué grupo engloba la mayor cantidad de personas en el distrito. Este criterio genera una discontinuidad en la clasificación que permite la aplicación de un diseño de regresión discontinua. Por ejemplo, consideremos dos distritos ficticios:

Distrito	No pobreza	Pobreza	Pobreza extrema	Clasificación del distrito
A	38%	37%	25%	No pobre
B	37%	38%	25%	Pobre

Los distritos poseen niveles de pobreza muy similares, por ejemplo, tienen el mismo porcentaje de población viviendo en situación de extrema pobreza y porcentajes muy similares de personas clasificadas como pobres y no pobres. Sin embargo, la clasificación del INEI solo considera la categoría con el mayor porcentaje de la población distrital. Por lo tanto, una diferencia pequeña (un 1% de la población en una categoría u otra) puede significar que dos distritos sean clasificados de forma distinta. A pesar de una gran similitud, los distritos A y B reciben clasificaciones distritales diferentes y, por ende, sus habitantes deben pagar multas con valores distintos.

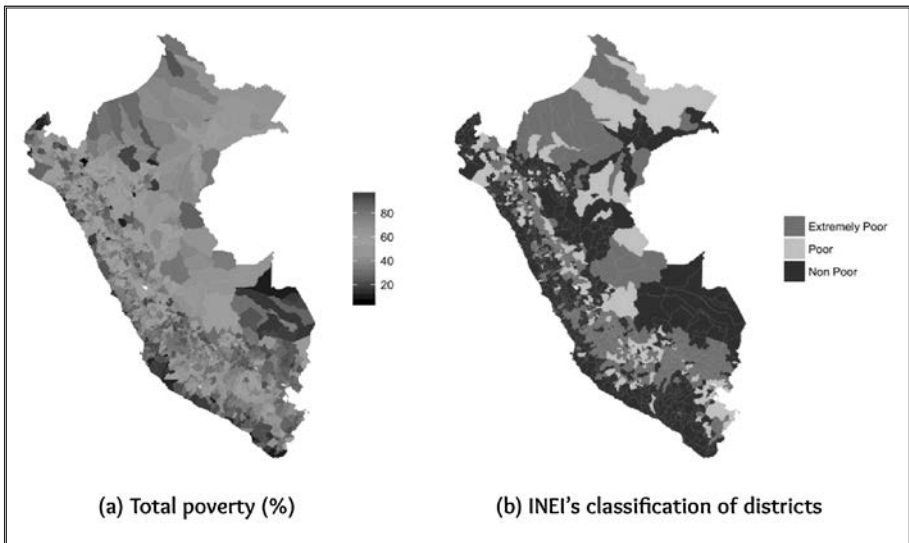
Al evaluar el funcionamiento de la clasificación en la totalidad de los distritos peruanos, uno puede observar este tipo de diferencias. En efecto, puede observarse en el gráfico 9 cómo distritos con porcentaje de pobres similares (panel a)

²⁰ Cabe indicar que, a pesar de la intención original de la ley de reducir el monto de la multa, estas siguen siendo altas para la mayoría de los peruanos: el salario mínimo mensual era S/. 675.00, por lo que en un distrito “no pobre”, la multa representa aproximadamente el 11% del salario mínimo.

son clasificados de manera diferente por parte del INEI (panel b). Nuestro análisis utiliza estas variaciones generadas por el hecho de que pequeños cambios en la composición de la pobreza genera multas más altas o más bajas a nivel distrital para estimar el efecto de las multas electorales más altas sobre la participación electoral. Para ello utilizamos un diseño de regresión discontinua (RDD), el cual explicamos a continuación.

Gráfico 9

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA POBREZA Y CLASIFICACIÓN DE LOS DISTRITOS PARA LA APLICACIÓN DE MULTAS ELECTORALES



Pobreza total (a) es definida como el porcentaje de la población “pobre” y “extremadamente pobre”.
Fuente: Censo Nacional 2007 (INEI).

Los diseños de regresión discontinua requieren primero la definición y construcción de una variable *running* o de puntaje. Esta variable debe ser una variable continua cuyos valores generen una discontinuidad en la clasificación de los distritos. En este caso, utilizamos las mediciones de pobreza del INEI, que definen la clasificación de pobreza distrital (y, por ende, el monto de multas a pagar).

Para construir la variable de puntaje, primero, identificamos los dos grupos de pobreza que representan la mayor proporción de la población total del distrito. Para cada distrito j , denotamos la proporción de la población correspondiente a la categoría menos pobre como $proppobj,1$ y la proporción de

la población correspondiente a la categoría más pobre como *proppobj,2*. La variable de puntaje es *proppobj,1* menos *proppobj,2* (la diferencia entre el porcentaje de la población que pertenece a la categoría menos pobre y el porcentaje de la población que pertenece a la categoría más pobre). Los valores positivos de la variable de puntaje indican que aquellos que no votaron en el distrito *j* pagan la multa más alta posible correspondiente a los grupos comparados, mientras que los valores negativos indican, en cambio, que pagan la multa más baja posible entre los dos grupos.

La tabla 8 muestra las tres posibles comparaciones entre *proppobj,1* y *proppobj,2*, los montos de multa que corresponden a cada caso y el número de distritos en cada uno de ellos. El análisis principal se centra en identificar la discontinuidad de los distritos con una mayor población en pobreza o pobreza extrema, por un lado, y pobreza o no pobreza, por el otro (las dos primeras filas de la tabla 8). Esto permite obtener una interpretación directa sobre la variación de las multas (el tratamiento), pues en ambos casos quienes no acuden a votar en los distritos con una “multa alta”, le deben al Estado el doble de la multa que los que pertenecen a distritos con una “multa baja”.

Tabla 8

DISTRITOS CLASIFICADOS SEGÚN EL MAYOR GRUPO IDENTIFICADO (%)

Grupo pobreza mayor (%)	Alta multa*	Baja multa*	Número de distritos
“Pobre extremo” & “Pobre”	S/. 38.2 o US 11.6	S/. 19.1 o US 5.8	691
“Pobre” & “No pobre”	S/. 77.0 o US 23.4	S/. 38.2 o US 11.6	1080
“Pobre extremo & “No pobre”	S/. 77.0 o US 23.4	S/. 19.1 o US 5.8	46

Elaboración propia.

*Promedio de todas las multas establecidas por el JNE para las diferentes elecciones analizadas.

Pobre extremo: Elecciones Regionales (ER) 2010: S/.18.00; 2014: S/. 19.00; 2018: S/. 20.75 | Elecciones Generales (EG) 2011: S/. 18.00; 2016: S/. 19.75. **Pobre:** ER 2010: S/.36.00; 2014: S/. 38.00; 2018: S/. 41.5 | EG 2011: S/. 36.00; 2016: S/. 39.5. **No pobre:** ER 2010: S/.72.00; 2014: S/. 76.00; 2018: S/. .00 | EG 2011: S/. 72.00; 2016: S/. 79.00. **Tipo de cambio** (11/04/2019): S/ 3.29 = US 1.00

Para estimar el efecto del tratamiento “multa alta” en la participación, analizamos solo la participación electoral de los votantes que están dentro del rango de edad de votación obligatoria, de 18 a 70 años. Utilizando los datos del padrón, definimos el subgrupo de votantes que pertenecen a ese grupo etario y calculamos el porcentaje de participación electoral en ese subgrupo.

La intuición central del análisis es que aquellos distritos donde *proppobj,1* y *proppobj,2* son muy similares y, por lo tanto, la variable de puntaje es cercana a cero, difieren únicamente con respecto al valor de la multa²¹. Si la participación electoral entre estos distritos es diferente, podemos atribuir esa diferencia a la variación en el monto de la multa que sanciona el ausentismo.

Nuestro análisis procede de la siguiente forma: primero estimamos dos regresiones locales-lineales separadas, una para el grupo de distritos que recibieron una multa alta por encima y por debajo del punto corte (allí donde nuestra variable de puntaje es igual a cero), dentro del margen de la variable de puntaje que minimiza el error cuadrático medio (*mean squared error* o MSE) de las dos regresiones. El efecto del tratamiento estimado por este modelo de regresión discontinua es simplemente la diferencia entre los coeficientes estimados por cada regresión. Nuestros modelos incluyen efectos fijos por año, ya que combinamos los datos de todas las elecciones entre 2010 y 2018, y efectos fijos para cada una de las dos comparaciones posibles; como se muestra en la tabla 2, podemos considerar el diseño como una aleatorización bloqueada según los grupos de pobreza que son comparados para determinar la asignación del tratamiento. Agrupamos los errores estándar tanto a nivel de año como de distrito. Además, calculamos intervalos de confianza y p-values robustos, de acuerdo al procedimiento estipulado por CALONICO, CATTANEO, & TITUNIK (2014).

²¹ Los diseños de RD se basan en un supuesto básico de “continuidad”: en el punto exacto donde un distrito *j* se clasifica como “no pobre”, “pobre” o “extremadamente pobre” (es decir, cuando la variable de puntaje es esencialmente cero), los resultados contrafactuales deben ser continuos. Este supuesto de identificación es falso si la clasificación cerca del punto de corte es manipulada por algún actor; esto es poco probable: el INEI está a cargo de medir las tasas de pobreza y es independiente de los intereses de las partes locales interesadas. En el apéndice mostramos evidencia adicional en contra de la hipótesis de manipulación.

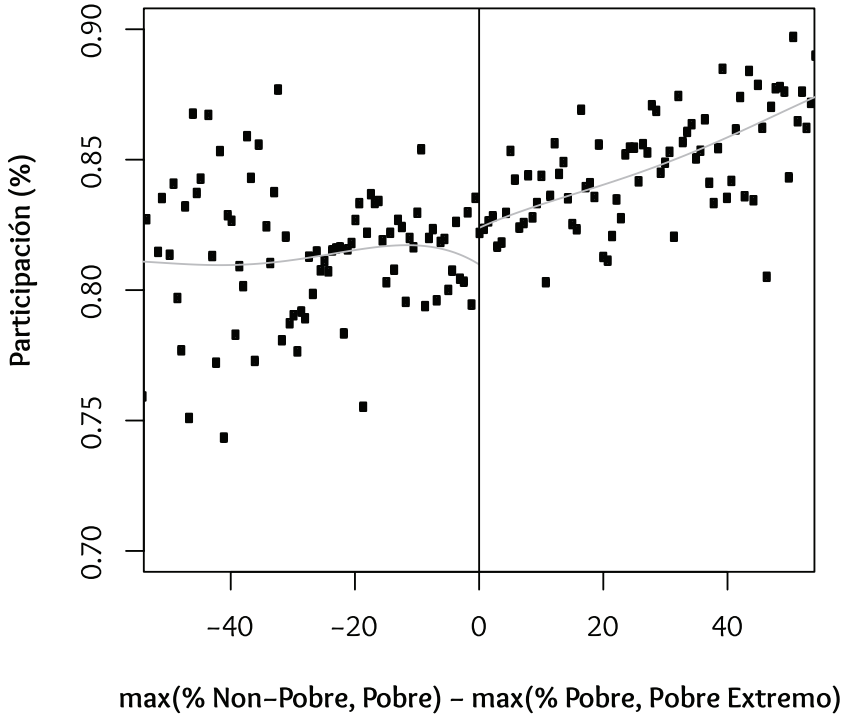
3.4.2 Los resultados: multas altas vs. multas bajas

Presentamos los resultados del análisis primero de forma visual, mediante gráficos que muestran la relación entre la variable de puntaje o *running* y el promedio de la participación electoral a nivel de distrito para las elecciones regionales y presidenciales desde 2010 en adelante (cuando la clasificación actual de distritos por grupos de pobreza entra en vigencia). Los gráficos que presentamos tienen la siguiente estructura. En el eje horizontal presentamos la variable de puntaje: la diferencia en el tamaño de los dos grupos sociodemográficos (no pobre, pobre, pobre extremo) con mayor cantidad de personas. Las observaciones con valores positivos de esta variable pertenecen a distritos con niveles de multa alta, aquellas con valores negativos pertenecen a distritos con un nivel de multa bajo (de la mitad del valor que pagan aquellos que se ausentan en distritos con nivel de multa alta). La línea vertical, cuando la variable de puntaje es cero, marca la discontinuidad en la clasificación de los distritos. El eje vertical muestra el promedio de participación de cada distrito. Si existe una discontinuidad en el nivel de participación entre las observaciones a un lado y otro de la línea vertical cuando la variable de puntaje es cero, concluimos que la multa tiene un efecto sobre la participación. Es decir, el diseño de RD estima el efecto de tener una multa alta allí donde la variable de puntaje es esencialmente cero.

El gráfico 10 presenta los resultados para el conjunto de elecciones regionales y generales, entre 2010 y 2018. Como puede observarse, hay un salto en la participación electoral en el punto de corte, cuando la variable de puntaje es esencialmente cero. Esto indica que los distritos con multas altas tienen una mayor participación electoral respecto a distritos similares (en promedio) en su composición socioeconómica pero que tienen multas más bajas. La diferencia en la participación allí donde la variable de puntaje es cero equivale a poco más de 1% en la participación electoral, a favor de los distritos con multas más altas.

Gráfico 10

REGRESIÓN DISCONTINUA PARA TODAS LAS ELECCIONES
ELECCIONES REGIONALES Y GENERALES (2010-2018)

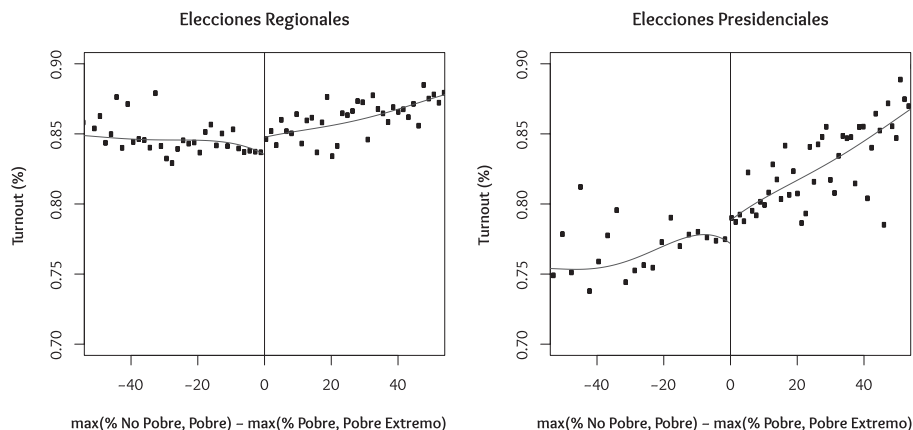


Elaboración propia.

Si aplicamos el mismo análisis por separado a las elecciones regionales y municipales, por un lado, y a las generales, por el otro, el resultado es similar. En efecto, en ambos casos es posible observar una diferencia en la participación electoral cerca del punto de corte. Igual que en el gráfico anterior, la diferencia en el nivel de participación es pequeña. Los distritos con multas altas registraron aproximadamente 1% más de participación electoral que aquellos con multas bajas. En suma, este hallazgo nos permite afirmar que las multas más altas inciden levemente en el aumento de la participación electoral.

Gráfico 11

REGRESIÓN DISCONTINUA SEGÚN TIPO DE ELECCIONES



Elaboración propia.

La tabla 9 presenta los resultados de regresión de este análisis para todas las elecciones acontecidas entre 2010 y 2018. La tabla reporta el efecto estimado de la multa sobre la participación electoral para todas las elecciones en conjunto, las elecciones generales, las regionales y cada elección por separado. Al analizar en conjunto todas las elecciones, podemos observar que la diferencia entre los niveles de multa genera un aumento de participación del 1,1%, un efecto de magnitud pequeña pero considerable si notamos que el nivel de participación del Perú es de por sí alto. Sin embargo, al desglosar el análisis entre elecciones generales y regionales, los resultados indican que este efecto se concentra principalmente en las elecciones regionales, donde el cambio en el nivel de la multa genera un aumento de participación del 1,1%. En las elecciones generales, en cambio, la magnitud del efecto es similar pero no puede distinguirse estadísticamente de cero (el valor p o p -value es .3). En las elecciones regionales la participación electoral tiende a ser levemente más baja que en las generales, por lo que el grupo potencial de personas que acuden a votar como respuesta a una multa más elevada es presumiblemente mayor. El resto de las filas reportan los resultados para cada elección por separado. Podemos notar que existe variación en el efecto de las multas, que varía entre 0.3% y 1.6%. La única elección para la cual el efecto es estadísticamente significativo a valores convencionales es la elección regional de 2014.

Tabla 9

REGRESIONES DISCONTINUAS: EFECTO DE MULTAS ALTAS SOBRE PARTICIPACIÓN ELECTORAL.
ELECCIONES GENERALES Y REGIONALES Y MUNICIPALES (2010-2018)

	Efecto	95%IC	p-val	h	n_t	n_c
Elecciones (2010-2018)	0.0110	[0.003, 0.018]	0.006	13.77	1290	1468
Regionales	0.0109	[0.000, 0.023]	0.044]	15.92	711	807
Generales	0.0115	[-0.011, 0.035]	0.307	19.26	827	940
Regional 2010	0.0105	[-0.002, 0.026]	0.104	16.93	379	429
General 2011	0.0038	[-0.008, 0.018]	0.443	20.03	440	491
Regional 2014	0.0165	[0.002, 0.033]	0.029	25.76	500	581
General 2016	0.0142	[-0.014, 0.043]	0.319	20.70	439	495
Regional 2018	0.0102	[-0.007, 0.030]	0.236	20.02	422	483

Elaboración propia.

Los coeficientes pertenecen a un modelo de regresión discontinua utilizando una regresión lineal con pesos triangulares y un margen que reduce los errores mínimos cuadrados. La variable de puntaje es la diferencia entre los dos grupos de pobreza más grandes. Los errores standard están corregidos por clusters de municipios y años. Columnas 37 reportan, respectivamente, intervalos de confianza robustos al 95%, p-values robustos, el margen óptimo y el número de observaciones en cada grupo.

En la tabla 10 se reporta el efecto de las multas altas para distintos grupos educativos, siguiendo el mismo abordaje de CEPALINI & HIDALGO (2016), quienes utilizan el nivel de educación de los votantes como una variable proxy del estatus socioeconómico. Nuestro análisis reporta el efecto de la multa alta para votantes que terminaron la primaria y para aquellos que han realizado algún estudio después de la educación primaria. Utilizamos la finalización de la educación primaria para reducir el error de medición. Es probable que muchos votantes, especialmente los jóvenes, obtengan educación ADICIONAL de la que figura en sus documentos de identidad. Sin embargo, aquellos que a los 18 años o más no han completado la educación primaria tienen menos probabilidades de invertir o conseguir posteriormente un nivel educativo superior²².

²² Se asume que la finalización de la escuela primaria es un buen indicador de la situación socioeconómica: es más probable que las personas con educación elemental incompleta sean pobres y beneficiarios de Juntos (programa de transferencia de efectivo condicional de Perú).

Tabla 10
REGRESIONES DISCONTINUAS: EFECTO DE MULTAS ALTAS SOBRE PARTICIPACIÓN
ELECTORAL PARA GRUPOS EDUCATIVOS. ELECCIONES GENERALES Y REGIONALES Y
MUNICIPALES (2010-2018)

	Efecto	95%IC	p-val	<i>h</i>	<i>n_t</i>	<i>n_c</i>
Primaria completa o más	0.0086	[-0.001, 0.016]	0.083	16.56	1480	1679
Primaria incompleta	0.0069	[-0.001, 0.013]	0.088	13.47	1270	1448
EG: Primaria completa o más	0.0111	[0.001, 0.023]	0.036	17.29	754	854
EG: Primaria incompleta	0.0059	[-0.008, 0.020]	0.389	15.02	691	766
ER: Primaria completa o más	0.0102	[-0.015, 0.036]	0.428	21.38	897	1018
ER: Primaria incompleta	0.0080	[-0.013, 0.028]	0.468	18.97	817	934

Elaboración propia.

La tabla 10 muestra los resultados de este análisis. En primer lugar, presentamos los resultados para aquellos con primaria completa e incompleta para el conjunto de todas las elecciones. En ambos casos el efecto no es estadísticamente significativo a valores convencionales y la magnitud es muy pequeña (0.86% para aquellos con la primaria completa y 0.69% para aquellos con primaria incompleta). Estos resultados se repiten al analizar las elecciones generales y regionales por separado. Encontramos un efecto únicamente para aquellos con la primaria completa en las elecciones generales. En conjunto, este análisis sugiere que la multa no afecta en forma diferencial a las distintas clases sociales.

Conclusiones prácticas para la legislación establecida

A modo de conclusión, podemos resumir nuestros principales hallazgos del siguiente modo:

- En primer lugar, cabe destacar que, si bien existen algunas diferencias entre niveles de educación (donde aquellos con mayor educación participan en mayor medida), se podría afirmar además que la participación en el Perú es alta independientemente del nivel de pobreza, superando en promedio el 75%. En análisis presentado aquí para las elecciones realizadas entre los años 2002 y 2018 sugiere

además que la participación se ha mantenido en niveles altos en todo el periodo, tanto para las elecciones presidenciales como para las regionales. Nuestros resultados descriptivos sugieren que el paso de una multa universal a una multa escalonada ha creado una situación paradójica. La reducción de las multas en los distritos más pobres reduce los costos del voto omiso para acceder a los servicios estatales, pero puede alentar el ausentismo y, con ello, aumentar la desigualdad en la participación política de estos sectores. Esto último, en la práctica significa que potencialmente los intereses de dichos sectores no serán considerados en el debate político. Otro indicador que confirmaría dicha tendencia es que desde el 2006 la participación electoral de los grupos con menor nivel educativo ha caído sostenidamente, mientras que la de los grupos con más educación se ha sostenido (como ya hemos señalado el nivel educativo es un buen proxy del nivel socioeconómico). Esto debería llevar a los hacedores de políticas públicas a reevaluar la aplicación de multas escalonadas.

- Dicho esto, nuestro análisis del efecto causal de las multas sugiere que el aumento en la participación electoral inducido por las multas más altas es moderado y afecta a votantes de distinto nivel socioeconómico de forma similar. Si bien el efecto de las multas altas es mayor para los grupos más educados —en consonancia con el hallazgo de CEPALINI & HIDALGO (2016) para Brasil— las diferencias entre grupos educativos en el efecto de las multas son más bien pequeñas y no son estadísticamente significativas. Por el contrario, CEPALINI & HIDALGO encuentran que, en Brasil, el efecto del voto obligatorio entre los más educados es al menos el doble del efecto entre los que tienen menos educación. Por tanto, si bien las multas más altas aumentan la participación en los distritos con menor cantidad de pobres, aumentando la desigualdad política entre grupos socioeconómicos, el impacto de las multas escalonadas es más bien limitado.
- Nuestra investigación tiene importantes implicaciones políticas. Los académicos y los expertos en otros lugares proponen leyes de voto obligatorio para combatir la baja participación. Sin embargo, las sanciones utilizadas para inducir el voto varían significativa-

mente de un país a otro. Nuestros hallazgos complementan la investigación existente analizando el efecto de multas electorales de distinto valor —combinadas con la restricción a los servicios o beneficios públicos (o estatales)— afectan la participación electoral y la desigualdad en la participación política entre distintos grupos socioeconómicos. En suma, el análisis revela que la aplicación de multas escalonadas podría tener un efecto negativo sobre la participación electoral en los distritos pobres; nuestro análisis también muestra que las multas afectan a grupos socioeconómicos altos y bajos de modo similar. Para entender mejor estas relaciones, sería útil investigar otras dimensiones del sistema, en particular, la capacidad de cobranza coactiva de las instancias del Estado y la efectividad de las sanciones administrativas en distintos distritos del país y para los distintos servicios afectados.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECHTEL, M., D. HANGARTNER & L. SCHMID

2015 «Compulsory voting, habit formation, and political participation», en *Review of Economics and Statistics* 100(3), 467-476.

CALONICO, S., M. D. CATTANEO, & R. TITILNIK

2014 «Robust Nonparametric Confidence Intervals for Regression-Discontinuity Designs», en *Econometrica*, 82(6), 2295–2326.

CEPALLINI, G. & F. D. HIDALGO

2016 «Compulsory voting can increase political inequality: Evidence from Brazil», en *Political Analysis*, 24(2), 273-280.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA)

2015 *The World Factbook 2014-15*. Washington, D.C.: Central Intelligence Agency, Government Printing Office.

FRANKLIN, M. N.

1999 «Electoral engineering and cross-national turnout differences: what role for compulsory voting?». *British Journal of Political Science* 29(1), 205–216.

FOWLER, A.

2013 «Electoral and policy consequences of voter turnout: Evidence from compulsory voting in Australia», en *Quarterly Journal of Political Science* (8), 159–182.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2013 *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2007 *Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

JACKMAN, S.

2001 «Compulsory voting», en *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, 16314-18.

LIJPHART, A.

1997 «Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma presidential address, American Political Science Association, 1996» en *American Political Science Review*, 91(1), 1-14.

REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL

2012 *Plan Nacional Perú Contra la Indocumentación 2011-2015*. Lima: Reniec.

REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL

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

SOBRE LOS AUTORES

CRISTHIAN JARAMILLO

Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigador en la Oficina Nacional de Procesos Electorales y miembro del Grupo de Investigación de Partidos Políticos y Elecciones (GIPE). Tópicos de interés: estudios comparados sobre democracias, procesos electorales, partidos políticos y reforma política.

ROCÍO REBATA DELGADO

Peruana. Magíster en Estudios Internacionales, con mención en Sociedades Contemporáneas, Europa-América Latina, por la Universidad de la Sorbona Nueva, París III. Realizó investigaciones sobre temas electorales en la Oficina Nacional de Procesos Electorales y en el Jurado Nacional de Elecciones (2010-2014). Ha sido docente de investigación en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y actualmente se desempeña como docente de historia en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

GERSON JULCARIMA

Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigador en la Oficina Nacional de Procesos Electorales y miembro del Grupo de Investigación de Partidos Políticos y Elecciones (GIPE). Tópicos de interés: estudios comparados sobre democracias, procesos electorales, partidos políticos y reforma política.

GUADALUPE TUÑÓN

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de California en Berkeley y Academy Scholar en el Weatherhead Center for International and Area Studies de la Universidad de Harvard.

GERMÁN FEIERHERD

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Yale y profesor adjunto de tiempo completo en la Universidad de San Andrés (Argentina). Durante el año académico 2016-17, se desempeñó como becario pre-doctoral en la Universidad de Duke. Entre 2017 y 2018 fue investigador postdoctoral del Programa sobre la Democracia de la Universidad de Yale.





ONPE

FRAGILE





Archivo de prensa de la ONPE

REFERENCIAL NACIONAL 2018
CÉDULA DE SUFRAGIO
 MARQUE CON UNA X EN "SI" O EN "NO" PARA RESPONDER A LAS PREGUNTAS.

1 ¿Aprueba la forma como se han desarrollado las actividades de la campaña electoral y el proceso de votación?

2 ¿Aprueba la forma como se ha desarrollado el proceso de inscripción de electores?

3 ¿Aprueba la forma como se ha desarrollado el proceso de actualización de datos de electores?

4 ¿Aprueba la forma como se ha desarrollado el proceso de actualización de datos de electores?

SI NO

REFERENCIAL NACIONAL 2018
CÉDULA DE SUFRAGIO
 MARQUE CON UNA X EN "SI" O EN "NO" PARA RESPONDER A LAS PREGUNTAS.

1 ¿Aprueba la forma como se han desarrollado las actividades de la campaña electoral y el proceso de votación?

2 ¿Aprueba la forma como se ha desarrollado el proceso de inscripción de electores?

SI NO













SOLACORSA
Compassionate Care







¿QUÉ OCURRE SI
NO ASISTES A VO

¿Qué sucede cuando no
asistes a la votación de la Elección
de 2011? ¿Se cancela el voto?

¿PASA SI...	¿CÓMO SE RESUELVE?
...no asistes a la votación	Se cancela el voto
...asistes a la votación	Se cuenta el voto
...asistes a la votación	Se cuenta el voto
...asistes a la votación	Se cuenta el voto

...asistes a la votación
...asistes a la votación
...asistes a la votación



RECUERDA QUE:

- Todos los ciudadanos mayores de 18 años tienen el deber constitucional de votar y el respeto por los resultados.
- Tu voto de acuerdo y conciencia con el deber constitucional de votar el día del sufragio.

ONIPE





ESTE 7 DE JULIO

TE TOCA

VOTAR Y RESPETAR

LA VOLUNTAD
POPULAR

PROHIBICIONES:

-  No utilizar fuerza, coacción o intimidación al ejercer el sufragio personal del votante.
-  No utilizar ni permitir el uso de urnas, mesas de votación o cualquier dispositivo público de sujeción pública.
-  No utilizar ni permitir el uso de cualquier dispositivo que permita el uso de urnas, mesas de votación o cualquier dispositivo público de sujeción pública.
-  No utilizar ni permitir el uso de cualquier dispositivo que permita el uso de urnas, mesas de votación o cualquier dispositivo público de sujeción pública.

Elecciones
Municipales
Complementarias

ELIMINAR

(61) 417-0630

VOTAR

www.onipe.gob.cl

ENCABEZADO

informa@onipe.gob.cl

SEGUIMIENTO



INNOVATIONS AU TARIERS

2018

ONDE



ONPE
ORGANISMO NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

VOTO
ONPE - 2013
HACKATHON
ESTABLECIMIENTO CAMPESINO



→
SALIDA

ONPE
ORGANISMO NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES











¿QUÉ OCURRE SI NO ASISTES A VOTAR?

Si no sufragas tendrás una multa por no votar según la clasificación de tu distrito, y si además eres miembro de mesa y no cumples con tu deber, la multa será mayor.

MULTAS PARA ELECTORES	Distrito más pobre
	S/ 84.00
	Distrito pobre no extremo
	S/ 42.00
	Distrito pobre extremo
	S/ 21.00
MULTA PARA MIEMBROS DE MESA	Para cualquier miembro de mesa titular o suplente
	S/ 210.00

El voto es obligación para toda persona que cumple con los requisitos

RECUERDA QUE:

- Antes, durante y después de la jornada electoral, debe prevalecer el orden y el respeto por los resultados.
- Los actos de agresión y vandalismo son delitos electorales sancionados con penas privativas de la libertad establecidos en la Ley N.º 26888, Ley Orgánica de Elecciones y el Código Penal.

PROHIBICIONES:

- Esta prohibición impide coaccionar, inducir o perturbar el ejercicio personal del sufragio.
- Desde el viernes 5 de julio de 2019 no pueden realizarse reuniones o manifestaciones públicas de carácter político.
- No está permitido el expendio de bebidas alcohólicas desde las 08:00 h del sábado 6 de julio hasta las 08:00 h del lunes 8 de julio de 2019.
- Se prohíbe portar armas desde el día anterior al proceso electoral y hasta un día después de realizada la elección.

LLÁMANOS
(01) 417-0630

ESCRIBENOS
informes@onpe.gob.pe

VISÍTANOS
www.onpe.gob.pe

SÍGUENOS



ESTE 7 DE JULIO TE TOCA VOTAR Y RESPECTAR LA VOLUNTAD POPULAR

Elecciones Municipales Complementarias

ONPE: Oficina Nacional de Procesos Electorales. Dirección: Washington 11104, Lima 1, Perú. Teléfono: (01) 417-0630. HORARIO: 08:00 a 18:00 horas. DIRECCIÓN NACIONAL DEL PERU: AV. BOLIVAR 1111, Lima 1, Perú. Teléfono: (01) 417-0630. DIRECCIÓN NACIONAL DEL PERU: AV. BOLIVAR 1111, Lima 1, Perú. Teléfono: (01) 417-0630.



EN ESTOS 13 DÍAS
SE ELEGIRÁN
LÍDERES
COMUNITARIOS

JULIO



RESPECTAR



Voluntarias
DE JULIO DE 2016





SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

MEDIAPRINT S.A.C.

Tarapoto 1077, Breña

Teléfono: 330-3415



OFICINA NACIONAL
DE PROCESOS ELECTORALES


Jr. Washington 1894 - Lima 1, Perú

Tel. 4170630

publicaciones@onpe.gob.pe

www.onpe.gob.pe

 ONPEoficial

 @onpeprensa

SERIE
DOCUMENTO DE
TRABAJO N.º 45

ISBN: 978-9972-695-80-3



9 789972 695803