
LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS, 1978-2002

Daniel ZOVATTO G.*

SUMARIO: I. Introducción; II. Precisiones conceptuales: participación política y participación electoral; III. Importancia de la participación electoral; IV. Factores que inciden en la participación electoral; V. Participación electoral en América Latina 1978-2000; VI. Tendencias de participación electoral; VII. Participación electoral en 2001-2002; VIII. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como objetivo analizar la situación de la participación electoral en América Latina y valorar su impacto en el desarrollo democrático de la región. Para ello nos proponemos identificar las tendencias predominantes, así como determinar si estamos ante comportamientos generalizados o si, por el contrario, se trata de fenómenos políticos que encuentran expresiones distintas, según los factores que intervienen. El estudio abarca a los

* Asesor Ejecutivo Senior de IDEA Internacional.

Para la elaboración del presente artículo, seguimos los hallazgos reportados en el capítulo 3 del libro *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, de Mark Payne, Carrillo, Fernando, Allamand, Andrés y Zovatto, Daniel, publicado por el BID e International IDEA en 2002, así como en el artículo "Participación Electoral en Latinoamérica", elaborado por Rodolfo Cerdas, mimeo, 2001.

El autor agradece la colaboración de Ileana Aguilar, consultora de IDEA, en la elaboración de este artículo.

dieciocho países de la región¹ durante el período que va desde el inicio de la Tercera Ola, 1978, hasta el año 2002.

El trabajo presenta una breve revisión conceptual sobre la participación política y, en especial, sobre la participación electoral. Se analizan los resultados de los comicios en América Latina en términos de la participación, y el impacto del abstencionismo en el futuro democrático de la región. Si bien se parte del reconocimiento de que el abstencionismo puede ser un factor altamente negativo para el desarrollo democrático, se apunta que las razones que motivan su aparición y crecimiento pueden diferir en cada país, y que no se trata de dimensiones cuantitativas fijas que muestran por sí mismas la debilidad de un sistema, pues su peso real varía en consideración a la historia, la cultura política y las coyunturas específicas que vive cada país.

II. PRECISIONES CONCEPTUALES: PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL

La participación electoral desempeña un papel central en el funcionamiento del sistema democrático: personas que escasamente se involucran en la vida política de una nación, el día de las elecciones expresan sus preferencias por distintos candidatos. El ejercicio del voto es la única ocasión en que por lo común participa más de 50% de la ciudadanía de los países democráticos.

A diferencia del ejercicio del voto —un mecanismo más formal y episódico de participación ciudadana— el concepto de participación política es mucho más amplio, y puede definirse como toda actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal. 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, en la manera como se dirige el Estado, o en

¹ Estos países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales (Capel, 2000).

Si bien existen datos cuantitativos y comparativos sobre la participación electoral, los que se refieren a la noción más amplia de participación política son más irregulares y dispersos, por lo que en este artículo analizaremos únicamente los primeros. Existen evidencias que sugieren que los votantes tienen más probabilidades que los no votantes de interesarse en la política y participar de manera más regular en otras formas de actividad política (Putnam, 2000). Un factor que no se medirá directamente, pero que sin lugar a dudas incide en la calidad de la participación, es el grado de información política que la ciudadanía adquiere por medio de la prensa escrita y televisiva y de otros medios de comunicación. Por lo tanto, desde un punto de vista conceptual, la participación política debe medirse al menos en dos dimensiones: por una parte, el nivel de participación, es decir, la cantidad de ciudadanos que votan o se involucran de otra manera y en alguna medida, en el sistema político; y por la otra, la intensidad o calidad de esa intervención, que denota el grado de compromiso ciudadano con las formas más demandantes de participación y su nivel de información política (BID, 2000).

Naturalmente, las consideraciones respecto de la participación electoral y su valor para la democracia implican suposiciones sobre la naturaleza del proceso de votación. Por ejemplo, se asume que las elecciones se realizan en un contexto de protección total de las libertades democráticas y que el proceso de votación se lleva a cabo en un marco de justicia e integridad. Durante los últimos veinte años, en América Latina se han logrado avances considerables en la justicia y la credibilidad de las elecciones. En la actualidad existen organismos encargados de la gestión electoral en todos los países de la región y muchos de ellos adquirieron un carácter más permanente y un número creciente de funciones. Como consecuencia, durante la última década fue relativamente bajo el número de casos en los que observadores consideraron fraudulentos los procedimientos del día de las elecciones o el recuento de votos.²

² Ver el gráfico 4.

III. IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Entre las funciones más importantes que las elecciones cumplen en la democracia moderna, podemos destacar: 1) legitimar la autoridad gubernamental; 2) formar el gobierno; 3) reclutar dirigentes políticos; 4) promover la discusión y el debate público sobre distintos temas, y 5) facilitar el desarrollo y el ejercicio de la ciudadanía (Heywood, 1997). Naturalmente, el grado en que los ciudadanos ejercen su derecho (o deber) de votar, afecta de manera directa la eficacia con que estas funciones se cumplen.

Si bien todas ellas son importantes, en este capítulo se abordarán dos, cuyo papel es fundamental en la noción de democracia: 1) proveer a la opinión pública un medio para exteriorizar sus preferencias sobre políticas públicas, y 2) proporcionar a la opinión pública un mecanismo para responsabilizar a los funcionarios públicos de sus actuaciones.

La probabilidad de que las elecciones traigan consigo una representación política eficaz y responsable depende de una gama de factores institucionales, entre ellos la naturaleza del sistema electoral y de partidos, la capacidad del Poder Legislativo y la independencia y efectividad de las entidades encargadas de una rendición de cuentas horizontal. Sin embargo, podría argumentarse que la base de un “buen” gobierno es una ciudadanía bien informada y altamente participativa.

Cuanto menor sea el número de personas que participan —individualmente o en el marco de organizaciones de la sociedad civil— mayores son las probabilidades de que se ignoren las necesidades y demandas ciudadanas, y de que los funcionarios cedan a la inclinación de perseguir intereses privados. Dos grandes peligros surgen de una escasa participación electoral.

En primer lugar, es probable que las políticas públicas ignoren o desconozcan las necesidades e intereses de los grupos ciudadanos que se abstienen de participar en el proceso electoral. Esto puede generar un círculo vicioso: esos grupos son ignorados en el momento de la toma de decisiones, lo cual los margina aún más del sistema político y refuerza el sesgo de las políticas públicas. El segundo peligro es que si la participación política es escasa, las acciones de los funcionarios públicos estarán menos sujetas al control público, lo que aumentará las posibilidades de que sus conductas indiferentes o corruptas pasen desapercibidas y, en consecuencia, no sean sancionadas en las urnas

(BID, 2000). Las sociedades con niveles bajos de participación e información política tienen menos capacidad de prever e indicar a los funcionarios públicos las políticas que conducen a un buen desempeño, y menos voluntad de presionar por la aplicación de estas políticas.

Un nivel bajo o decreciente de participación electoral puede no solo obstaculizar la representación democrática efectiva, sino también reflejar una falta de credibilidad en las instituciones democráticas que podría retrasar la consolidación del régimen democrático, e incluso amenazar su estabilidad.

La escasa participación electoral es particularmente preocupante en sociedades en las que la transición a la democracia es reciente y no existen bases amplias de valores y prácticas democráticas. Si grandes sectores de la población no votan, es más difícil construir una cultura democrática y fortalecer la legitimidad y la capacidad funcional de instituciones democráticas como el Congreso y el Poder Judicial. Más aún, será difícil fomentar una gestión transparente y responsable de los fondos públicos y garantizar que los funcionarios públicos actúen con sensibilidad ante los intereses de la ciudadanía y se abstengan de incurrir en actividades ilícitas. En pocas palabras, una escasa participación electoral puede desencadenar un ciclo de deterioro en el que la desilusión ante el desempeño de la clase política se convierte en caldo de cultivo de una mayor desconfianza y distanciamiento de la política, lo que a su vez reduce aún más la participación y los incentivos para un buen desempeño.

IV. FACTORES QUE INCIDEN EN LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Se han realizado extensos estudios para indagar las razones por las cuales los ciudadanos tienen una participación activa en los asuntos cívicos en algunos países o regiones y en otros no.³ Si bien este artículo no pretende revisar la literatura ni analizar los índices de votantes de la región, es útil considerar brevemente las fuerzas

³ Ver Almond y Verba (1965), Nie y Verba (1975), Verba, Nie y Kim (1971), Powell (1980), Powell (1986), LeDuc, Niemi y Norris (1996), International IDEA (1997) y Jackman (1987).

que más influyen en los niveles de participación electoral. Aunque estos factores determinan hasta cierto punto la concurrencia a las urnas, la mayor parte de los estudios no logran explicar satisfactoriamente el asunto.

Entre los factores que se mantienen considerablemente estables a través del tiempo y que contribuirían a explicar los niveles comparativos de participación electoral —aunque no los cambios repentinos en el número de votantes—, cabe mencionar la cultura política, el nivel educativo de la población, el grado de desarrollo económico, la magnitud de los vínculos entre los partidos políticos y los principales grupos de pertenencia (clases sociales, grupos religiosos y étnicos) y el grado de homogeneidad etnolingüística (Powell, 1980).

Evidentemente, es más probable que el número de votantes sea mayor en sociedades en las que los ciudadanos confían más en sus semejantes y en las que, por lo tanto, hay más propensión a participar en organizaciones cívicas. Asimismo, una población con un mejor nivel de educación e ingresos más altos debería tener mayor conciencia política y mayor capacidad de participar en la vida política. Sin embargo, puesto que el proceso de votación requiere apenas de un mínimo de educación y de recursos, estos factores podrían tener un efecto mayor en la intensidad de la participación política.

También se supone que cuando los partidos representan a sectores de fuerte inserción social —por ejemplo, religiosos o de clase social— la importancia de los resultados electorales es inmediatamente identificable y los políticos pueden movilizar con mayor facilidad a sus partidarios menos informados e interesados. Por último, es probable que una mayor diversidad etnolingüística desaliente la participación electoral, debido a que el sentido de comunidad nacional es más débil y las barreras lingüísticas y culturales obstaculizan la acción política y el ejercicio del voto para quienes integran los grupos minoritarios.

Un factor adicional de carácter estructural se relaciona con la legislación vigente sobre el proceso de empadronamiento y la votación misma. Primero, se esperaría que más ciudadanos tomen parte en el proceso cuando el voto es obligatorio que cuando es voluntario. De hecho, estudios realizados en democracias relativamente consolidadas sugieren que cuando la ley establece la votación obli-

gatoria, los niveles de afluencia a las urnas son algo más altos (Powell, 1980; Jackman, 1987). No obstante, el grado en que influyen los requerimientos legales depende de la severidad de las penalidades y de las probabilidades de identificar y sancionar a los abstencionistas. Probablemente la ley tenga poco peso cuando las sanciones sean mínimas o rara vez se apliquen.

En segundo lugar, otros factores —que el empadronamiento sea automático, obligatorio o voluntario, por ejemplo— pueden incidir en el número de ciudadanos que votan. Si es obligación del Estado mantener las listas de votantes al día, o hacer un control periódico a fin de crear o actualizar los registros, el empadronamiento no debería representar un obstáculo significativo para votar. El empadronamiento obligatorio podría animar a más ciudadanos a registrarse y votar. Por el contrario, si depende de los ciudadanos solicitar a las autoridades su inclusión en el registro electoral, es probable que un número mayor no se registre y por consiguiente no emita su voto.

En América Latina, el empadronamiento y la votación son obligatorios en la mayoría de los países, aunque este requisito es objeto de acalorados debates. Quienes abogan por la imposición de sanciones por abstenerse de votar consideran que se trata de un deber cívico y que esa medida puede aumentar la participación electoral, mientras que los críticos sostienen que el sufragio es un derecho, y que incluir los votos de los ciudadanos que sólo participan por temor a ser sancionados, puede invalidar el proceso electoral. Se afirma que la libertad de voto supone la posibilidad de la no participación; la abstención es así una actitud cívica o ética, es un derecho como el de votar; la obligatoriedad resulta pues incompatible con la libertad de sufragio, acto privado por excelencia (Capel, 2000).

En Brasil, Costa Rica, Ecuador y Perú el registro electoral es un procedimiento automático, mientras que en otros doce países es obligatorio y apenas en dos países —Colombia y Chile—es voluntario. El voto es obligatorio en dieciséis de los dieciocho países que abarca este estudio, aunque no en todos existen sanciones para quienes no acudan a votar (cuadro 1). En el caso de los chilenos, solo es obligatorio para los ciudadanos empadronados, mientras que en Colombia y Nicaragua no es obligatorio del todo. Colombia es el único país donde tanto el empadronamiento como el ejercicio del voto son totalmente voluntarios.

Daniel Zovatto G.

CUADRO 1 OBLIGATORIEDAD DE LA VOTACIÓN EN AMÉRICA LATINA

País	Votación obligatoria	Votación no obligatoria	¿Existen sanciones?	¿Se aplican en la práctica?
Argentina	X ^a (Art. 12 CE y Art. 37 CP)	-	Sí (Arts. 125, 1226 y 127 CE)	No
Bolivia	X (Art. 219 CP, Art. 6 y 10 CE)	-	Sí (Art. 152 CE)	No
Brasil	X ^b (Art. 6 CE y Arts. 14 § 1º, I y II)	-	Sí (Art. 7 CE)	No
Colombia	-	X	- (Art. 258 CP)	-
Costa Rica	X (Art. 93 CP)	-	No	-
Chile	X ^c (Art. 15, Inc. 1º CP)	-	Sí (Art. 153 CE)	Sí
Ecuador	X ^d (Art. 1, 2 y 4 CE, Art. 27 CP)	-	Sí (Arts. 153 y 179 CE)	Sí
El Salvador	X (Art. 73 CP)	-	No	-
Guatemala	X (Arts. 3 inc d y 12 CE, Art. 136, inc. B CP)	-	No	-
Honduras	X (Art. 6 CE y Art. 44 CP)	-	Sí (Art. 224 CE)	-
México	X (Art. 36 CP y Art. 4 CE)	-	Sí (Art. 38 CP, fracción I)	No
Nicaragua	- (Art. 30 CE y Art. 51 CP)	X	-	-
Panamá	X (Art. 129 CP)	-	No	-
Paraguay	X (Arts. 1 y 4 CE)	-	Sí (Art. 332 CE)	No
Perú	X ^e (Art. 9 CE y Art. 31 CP)	-	Sí	Sí
República Dominicana	X (Art. 9 literal d, CP)	-	No	-
Uruguay	X (Art. 77, Inc 1 CP)	-	-	-
Venezuela	X (Art. 85 y 98 CE)	-	No	-

^a El voto es obligatorio hasta los 70 años de edad.

^b El voto es obligatorio para los ciudadanos de 18 a 70 años que sepan leer y escribir y es opcional para quienes tengan entre 16 y 17 años o más de 70 años, y para los analfabetos.

^c El voto es obligatorio sólo para los ciudadanos empadronados.

^d El voto es obligatorio para los ciudadanos de hasta 65 años que sepan leer y escribir.

^e El voto es obligatorio hasta los 70 años de edad para los ciudadanos que sepan leer y escribir.

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por los organismos electorales.

En algunos países la afluencia a las urnas varía considerablemente entre una y otra elección, por lo que es evidente que otros factores, además de los estructurales, influyen en la participación electoral. Entre las causas de movimientos ascendentes o descendentes —tanto episódicos como más persistentes— en la afluencia a las urnas, se encuentran los cambios en alguno de los siguientes factores: 1) el régimen político; 2) la popularidad de los candidatos, o la importancia que la ciudadanía confiera a los temas en juego durante una elección determinada; 3) la credibilidad en las instituciones políticas y las prácticas democráticas (incluso la percepción sobre la integridad del proceso electoral) y el nivel de respeto por la clase política, y 4) el grado de institucionalización de los partidos políticos.

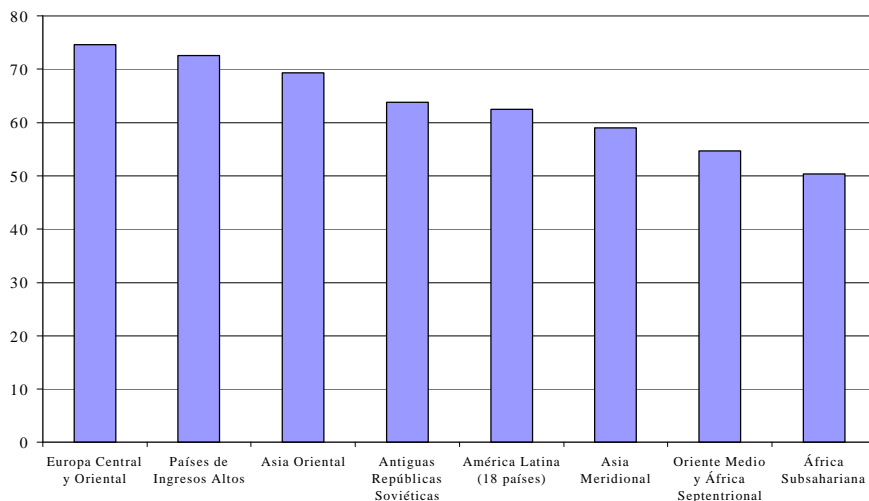
Por ejemplo, el número de votantes podría ser extraordinariamente elevado en las elecciones que marcan la transición a la democracia, pues los cambios de régimen con frecuencia se caracterizan por una movilización y entusiasmo considerables del público ante la posibilidad de ejercer sus libertades democráticas recién adquiridas. Una vez que esa etapa extraordinaria termina, el pueblo experimenta las dificultades reales de la conducción gubernamental en circunstancias complejas, y la afluencia tiende a declinar en las elecciones subsiguientes. Además de este posible descenso inicial, la participación electoral puede oscilar en respuesta a factores coyunturales como el carisma de los distintos candidatos, la competitividad de la contienda electoral o la percepción de la relevancia de los temas sobre los que se decide.

Las tendencias más sistémicas y duraderas en cuanto a la participación electoral pueden surgir de la confianza de los ciudadanos en sus dirigentes, en las instituciones representativas y en otras instituciones del gobierno. En consecuencia, las tendencias que registra la participación electoral en el largo plazo pueden interpretarse en cierta medida como el reflejo de cambios en la percepción de la opinión pública sobre el funcionamiento y desempeño del sistema democrático. Sin embargo, si en un país la afluencia a las urnas es escasa respecto del promedio regional, esto no indica, necesariamente, desconfianza en las instituciones democráticas. De modo que debemos evitar las generalizaciones fáciles pero erróneas.

V. PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA 1978-2000

¿Cómo se comparan los niveles de participación electoral en América Latina con los de otras regiones del mundo? El porcentaje promedio de la población en edad de votar que acudió a las urnas en las elecciones celebradas durante el período 1990-1995 en los dieciocho países que abarca este estudio fue de 62.5%. El gráfico 1 muestra que esta cifra es inferior a la registrada en Europa Central y Oriental, los países con alto nivel de ingreso o los del este asiático, donde el porcentaje supera el 70%. En los países de la antigua Unión Soviética el promedio es, en líneas generales, comparable con el de esta muestra. La participación electoral fue inferior en las tres regiones

GRÁFICO 1
PARTICIPACIÓN ELECTORAL
EN DISTINTAS REGIONES DEL MUNDO, 1990-1995
(VOTOS TOTALES COMO PORCENTAJE
DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE VOTAR)



restantes: Asia Meridional, Medio Oriente y África Septentrional, y África Subsahariana.⁴

El promedio regional de afluencia a las urnas, sin embargo, esconde amplias variaciones entre los distintos países. El cuadro 2 muestra el porcentaje promedio de votantes empadronados y de la población en edad de votar que participó en las elecciones presidenciales celebradas en América Latina durante el período 1978-2000. En el caso de elecciones legislativas, se muestra el porcentaje de votantes empadronados que acudieron a votar. El promedio de participación en los comicios presidenciales respecto del total de votantes empadronados, oscila entre un porcentaje reducido (de 45% a 55% en Colombia, El Salvador y Guatemala) a uno alto, de alrededor de 90% en Chile y Uruguay. En cuanto a las elecciones legislativas, la participación electoral es algo menor en la mayoría de los países.

Cuando se considera un parámetro más significativo —la cantidad de votantes como proporción de la población en edad de votar— son pocos los países donde la fuerza electoral experimenta un cambio significativo. En Chile, donde el empadronamiento es opcional, el porcentaje de votantes es 10% más bajo respecto de la población en edad de votar que cuando se lo compara con el número de electores empadronados. La participación electoral de la población en edad de votar también es considerablemente baja en Perú, Bolivia, Paraguay, Guatemala y, en menor grado, en República Dominicana, Venezuela y Ecuador, países donde un número importante de ciudadanos no está empadronado. Cuando se utiliza como denominador la población en edad de votar en lugar del número de votantes registrados, Chile, Perú y Bolivia descienden por más de dos lugares en la clasificación regional y Costa Rica asciende tres lugares.

⁴ La posición relativa de estas regiones con respecto a la participación electoral no cambia de manera sustancial, varía sustancialmente si se limita la muestra de países a aquéllos cuyos sistemas políticos son razonablemente democráticos, de acuerdo con los indicadores de Freedom House.

Daniel Zovatto G.

CUADRO 2 PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA, 1978-2000

País	<i>Elecciones presidenciales</i>		<i>Elecciones legislativas</i>		
	Año electoral	Participación electoral (% votantes empadronados)	Participación electoral (% población en edad de votar)	Año electoral	Participación electoral (% votantes empadronados)
Chile	1989, 1993, 1997	92.0	80.3	1989, 1993, 1999	92.0
Uruguay	1984, 1989 1994, 1999	89.8	95.6	1984, 1989, 1994 1999	90.0
Argentina	1983, 1989 1995, 1999	83.6	81.9	1983, 1985, 1987 1989, 1991, 1993 1995, 1997, 1999	83.0
Brasil	1989, 1994, 1998	82.9	76.0	1986, 1990, 1994 1998	85.3
Nicaragua	1990, 1996	81.3	75.9	1990, 1996	81.7
Perú	1980, 1985, 1990 1995, 2000	80.9	67.8	1980, 1985, 1990 1995, 2000	73.4
Costa Rica	1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998	79.6	79.8	1978, 1982, 1986 1990, 1994, 1998	79.1
Panamá	1989, 1994, 1999	75.6	71.1	1994, 1999	74.0
Honduras	1981, 1985, 1989, 1993, 1997	74.7	70.9	1981, 1985, 1989 1993, 1997	72.3
Bolivia	1980, 1985, 1989, 1993, 1997	74.7	58.0	1980, 1985, 1989 1993, 1997	74.7
República Dominicana	1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1996, 2000	73.2	61.2	1978, 1982, 1986 1990, 1994, 1998	67.0
Venezuela	1978, 1983, 1988, 1993, 1998, 2000	72.9	61.8	1978, 1983, 1988 1993, 1998, 2000	71.0
Ecuador	1978, 1984 1988, 1992 1996, 1998	72.7	61.7	1979, 1984, 1986, 1988, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998	69.4
Paraguay	1989, 1993, 1998	68.0	54.2	1989, 1993, 1998	65.5

La participación electoral en América Latina: tendencias y perspectivas

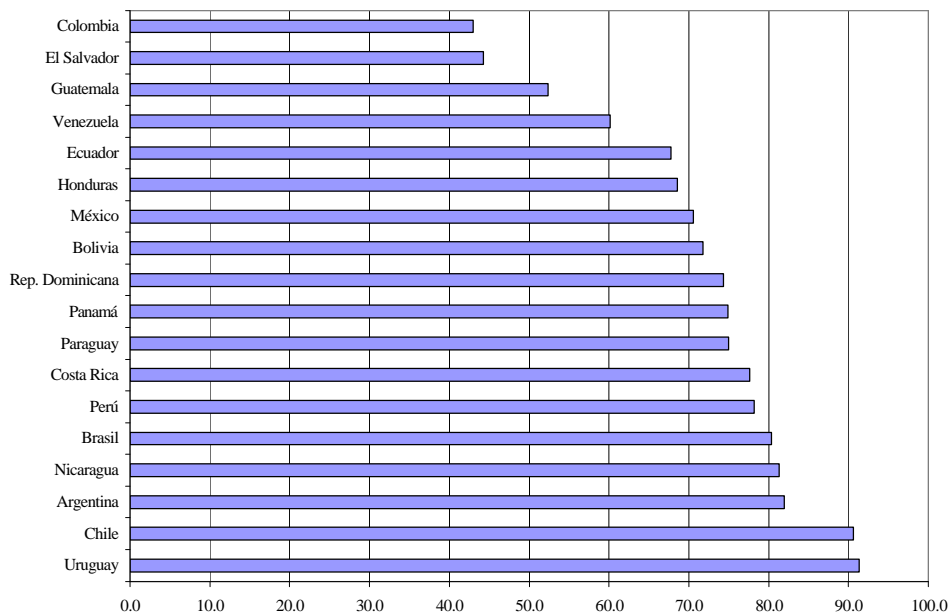
País	Elecciones presidenciales		Elecciones legislativas		
	Año electoral	Participación electoral (% votantes empadronados)	Participación electoral (% población en edad de votar)	Año electoral	Participación electoral (% votantes empadronados)
México	1982, 1988,	66.5	58.3	1982, 1985, 1988	65.0
Guatemala	1994, 2000 1985, 1990	56.6	41.4	1991, 1994, 1997 2000 1985, 1990, 1995	49.0 1995
El Salvador	1999 1989, 1994, 1999	47.7	41.9	1999 1988, 1991, 1994 1997, 2000	50.2
Colombia	1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998	44.1	39.3	1978, 1982, 1986, 1990, 1991, 1994, 1998	41.1
<i>Promedio AL</i>		73.2	65.5		71.2

Fuente: Payne M. et al., *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. BID/ International IDEA, 2002. Cap. 3.

Si consideramos únicamente la década de los noventa (gráfico 2), en la mayoría de los países la afluencia a las urnas varía de 68% a 80% de los electores empadronados. Sin embargo, en cuatro países —Colombia, El Salvador, Guatemala y Venezuela— la afluencia es de 60% o menos. Durante esa década, la afluencia a las urnas registró un promedio de más de 80% en Uruguay, Chile, Argentina, Nicaragua y Brasil. En general, esa cifra se ha mantenido también en Costa Rica, excepto en 1998, cuando descendió aproximadamente a 70%. El Salvador y Colombia registraron los niveles más bajos de participación electoral: menos de 45% de los electores empadronados ejercieron su voto.

Daniel Zovatto G.

GRÁFICO 2
PROMEDIO DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL
EN ELECCIONES PRESIDENCIALES.
DÉCADA 1990-2000
(VOTOS TOTALES COMO % DE LOS ELECTORES EMPADRONADOS)

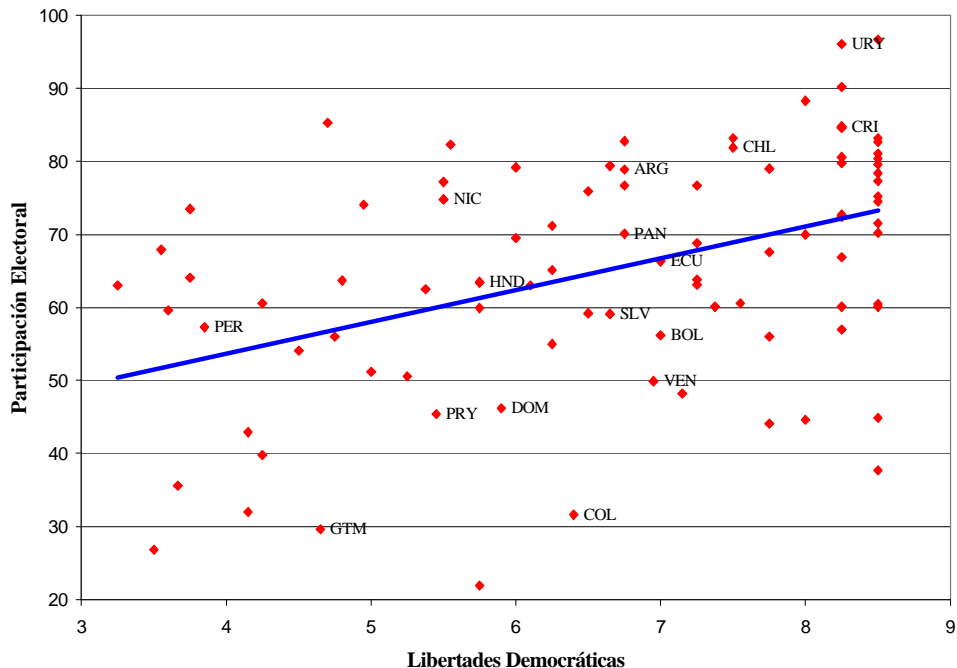


Fuente: Payne M. et al., *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. BID/International IDEA, 2002. Cap. 3.

Se aprecia fácilmente que, por sí mismas, las leyes sobre empadronamiento y votación no explican las variaciones en las cifras de participación electoral en América Latina. Aunque votar es obligatorio en todos los países —excepto en Colombia y Nicaragua— el rango en las cifras de afluencia de votantes es todavía amplio. Por un lado, en varios países, pese a las leyes vigentes, 40% de los electores registrados no acudieron a las votaciones; por el otro, el porcentaje de ciudadanos nicaragüenses que acudieron a las ur-

nas es el más alto (con excepción de tres de los países donde votar es realmente obligatorio), aunque la ley no los obliga a hacerlo.

GRÁFICO 3
 RELACIÓN ENTRE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL
 Y EL ÍNDICE DE LIBERTADES DEMOCRÁTICAS



Nota: Este gráfico relaciona, para cada país, el porcentaje promedio de la población en edad de elegir que votó en los comicios durante el período 1990-1995, el promedio de calificaciones de Freedom House en el ámbito de los derechos políticos y las libertades civiles (reclasificados en una escala de 1 a 10) y el indicador de democracia de Jagers y Gurr (1995) que aparece en la base de datos Polity III.

Fuente: Payne M. et al., *Democracies*.

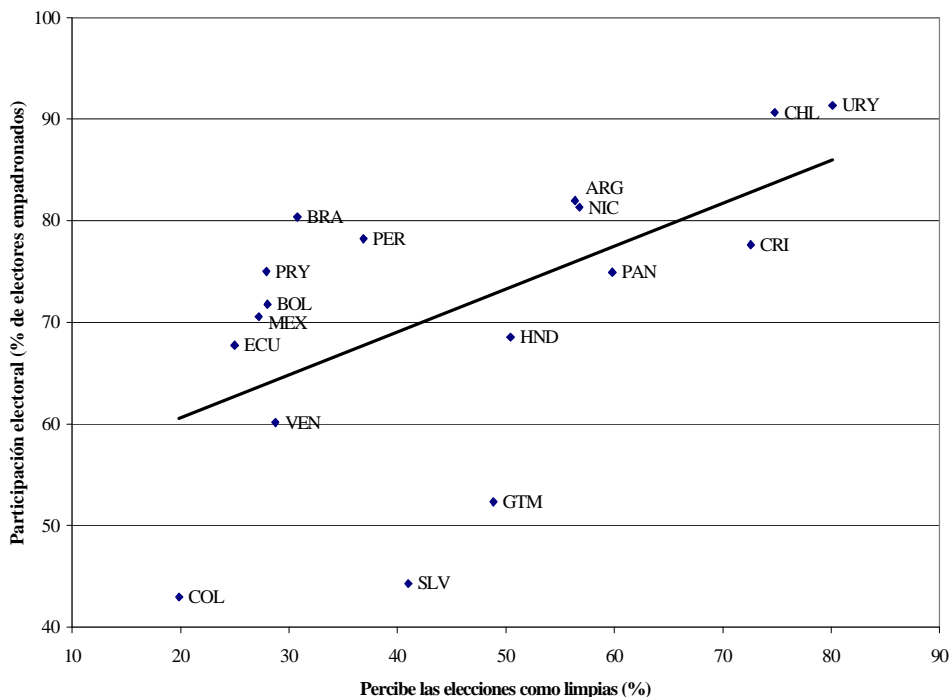
Dos factores relacionados con el nivel de participación electoral, son el grado de protección de los derechos políticos y de las libertades civiles, y la percepción de la ciudadanía sobre la integridad del proceso electoral. Como se muestra en el gráfico 3, en los países don-

de existe un mayor respeto por las libertades democráticas, las cifras de afluencia a las urnas son más elevadas. Incluso cuando se consideran otros factores de control como los niveles de ingreso, la tasa de alfabetización y el grado de fragmentación etnolingüística, la influencia de la magnitud y profundidad de las libertades democráticas se mantiene firme.⁵ Aparentemente, entonces, la participación electoral estaría motivada por la magnitud de las libertades políticas y la competencia, y quizás la intensidad del respeto por los principios democráticos.

Los datos de los dieciocho países de América Latina que abarca este estudio muestran claramente que la participación en elecciones presidenciales (como porcentaje de los votantes empadronados) está asociada con la percepción del público sobre la integridad del proceso electoral (gráfico 4). Pese a los esfuerzos realizados en toda la región por reducir o eliminar el fraude de los procesos electorales, los ciudadanos de distintos países no están convencidos de que tales procesos sean lo suficientemente limpios y justos. La asociación de este factor con la participación electoral sugiere que la adopción de medidas para fortalecer la confianza del público en las elecciones podría traducirse en un aumento de la participación electoral.

⁵ El índice de libertades democráticas sigue siendo de importancia estadística cuando en el análisis de regresión se incluye como variable cualquier combinación del PIB per cápita no tienen importancia estadística, mientras que la tasa de alfabetización y el índice de libertades democráticas sí la tienen. La asociación entre el índice de libertades democráticas y el nivel de participación electoral tiene más importancia desde el punto de vista estadístico cuando los países menos libres (clasificados con un índice inferior a 3) se excluyen del análisis. Este hallazgo coincide con la hipótesis de que un mayor ámbito de libertades democráticas estimula la participación electoral. En el caso de los regímenes autoritarios y altamente restrictivos, podría esperarse que los ciudadanos participen en proporciones importantes pese a la ausencia de una competencia real y de un debate político, ya que es más probable que el abstencionismo sea gravemente penalizado y se ejerza coacción más directa sobre el voto.

GRÁFICO 4
RELACIÓN ENTRE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL
EN ELECCIONES PRESIDENCIALES Y LA PERCEPCIÓN
DE LA INTEGRIDAD DEL PROCESO ELECTORAL



Nota: El porcentaje que percibe las elecciones como “limpias” es el promedio de las respuestas obtenidas en cada país en las encuestas de opinión de Latinobarómetro del período 1999/2000.

Fuente: Payne M. et al. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. BID/International IDEA, 2002. Cap. 3.

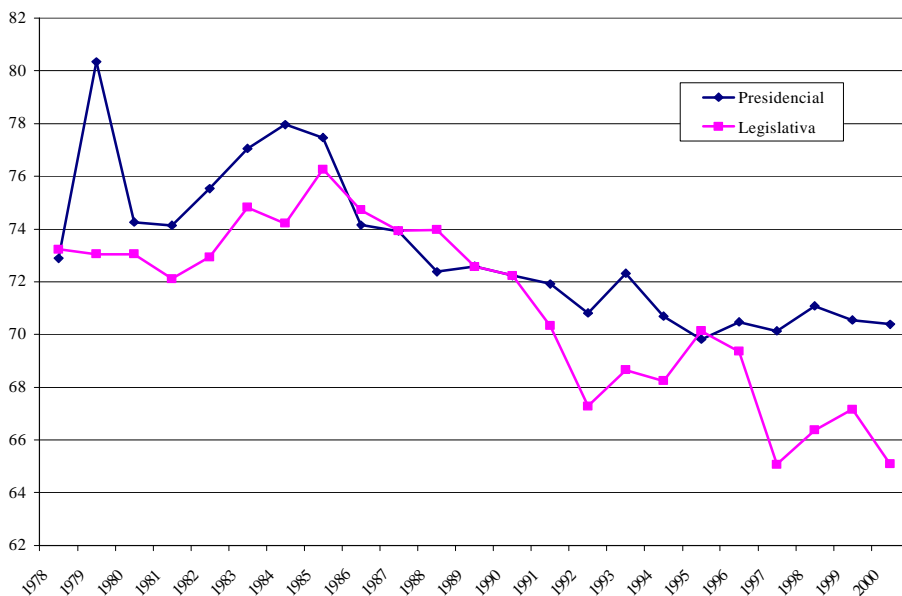
VI. TENDENCIAS DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL

¿Cuál ha sido la evolución del nivel de la participación electoral en América Latina durante las últimas dos décadas? ¿Existe una tendencia, ascendente o descendente, clara y continua? En el gráfico 5 se determina el promedio de afluencia a las urnas para los dieciocho países estudiados, durante las elecciones presidenciales

Daniel Zovatto G.

y legislativas celebradas entre 1978 y 2000. Dado que en la mayoría de estos países las elecciones se realizan cada cuatro o cinco años, el valor de la afluencia para una elección se incluye en el cómputo del promedio regional para un período de cuatro años, a saber: el año anterior a la elección, el año de la elección misma y los dos años posteriores. De esta forma, el promedio de afluencia a las urnas para la región no se distorsiona por las diferencias entre los conjuntos de países considerados en el promedio de cada año.

GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL
EN AMÉRICA LATINA, 1978-2000
(PORCENTAJE DE ELECTORES EMPADRONADOS)

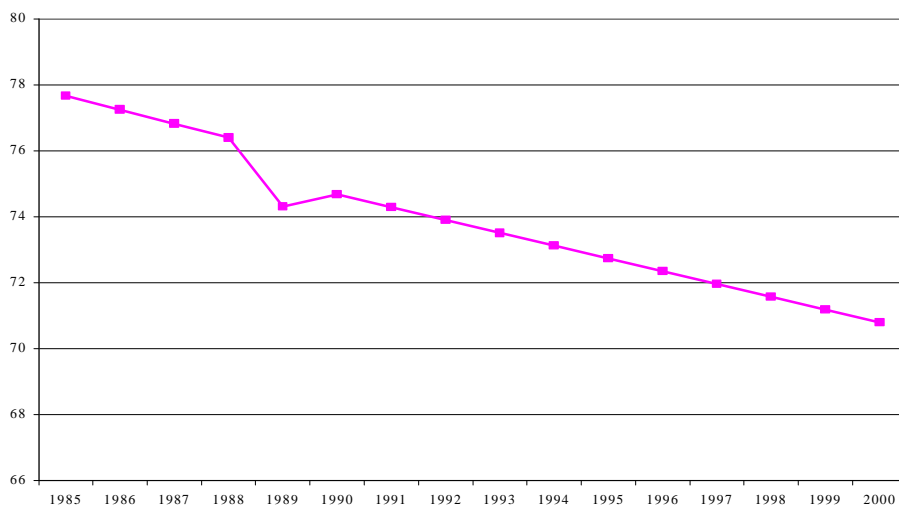


Nota: El promedio regional para un año determinado incluye el número de votantes de los países calificados en ese momento como “democráticos”. Las elecciones consideradas son las mismas del cuadro 2.

Fuente: Payne M. et al., *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. BID/International IDEA, 2002, Cap. 3.

El gráfico 6 muestra la tendencia que registran las cifras promedio de afluencia a las urnas de manera algo más rigurosa. Primero se estima la tendencia lineal para cada país, que determina los valores “pronosticados” para cada año del estudio. Esos valores se obtienen estadísticamente a partir de datos reales; por último, a partir de los valores pronosticados se calcula un promedio regional.

GRÁFICO 6
TENDENCIAS DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL DURANTE
ELECCIONES PRESIDENCIALES, 1985-2000
(PORCENTAJE PROMEDIO PARA CADA AÑO
A PARTIR DE VALORES PRONOSTICADOS)



Nota: Para cada país se utilizó un procedimiento de regresión por cuadrados mínimos, a fin de estimar una línea de tendencia ajustada a partir de los valores históricos de afluencia a las urnas. El promedio regional trazado en el gráfico fue calculado a partir de las estimaciones anuales de cada país.

Fuente: Payne M. et al. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. BID/International IDEA, 2002. Cap. 3.

Los gráficos 5 y 6 muestran una tendencia descendente definida, aunque no drástica, en la participación electoral. No obstante, es importante interpretar cuidadosamente estos gráficos, ya que las líneas de tendencia pueden captar dos tipos de desarrollo. Por una parte, reflejan el promedio de los cambios ocurridos dentro de los países a lo largo del tiempo; si éste fuera el único factor a considerar, una tendencia descendente señalaría una merma inequívoca del número de votantes en la mayoría de los países de la región. Pero, por otra parte, las líneas reflejan los efectos que tiene en el promedio regional la inclusión gradual de países nuevos en la muestra del estudio, en los que anteriormente no se realizaron elecciones o donde la democracia no estaba lo suficientemente consolidada como para ser incluidos en el mismo.

A partir de 1985, catorce de los dieciocho países estudiados se consideraron “democráticos” y por lo tanto se incluyen en el cálculo del promedio regional. El gráfico 5 muestra que el promedio de afluencia a las urnas en las elecciones presidenciales cayó de 77% a 70%. En los comicios legislativos, la baja fue algo más pronunciada —de 11%— y pasó de 76% a 65%. Desde cualquier punto de vista, esta tendencia combinada —si bien significativa— no es aún motivo de gran alarma. El porcentaje promedio de afluencia a las urnas —respecto del número de empadronados para los comicios presidenciales— se mantiene considerablemente constante desde 1991, con cifras que fluctúan entre 70% y 72%, lo que concuerda con esa evaluación favorable.

El gráfico 6 señala el promedio de los valores estimados (pronosticados) para la participación electoral en cada país. El gráfico muestra una tendencia similar en dirección y magnitud.⁶ El promedio de los valores estimados se redujo aproximadamente de 78% en 1985 a 71% en el año 2000.

De acuerdo con el razonamiento anterior, es posible que la tendencia descendente que muestran estos gráficos no sea el reflejo de

⁶ Para cada país se calculó una línea de regresión ajustada a partir de los valores históricos de la participación electoral. A partir de la ecuación que describe la línea de mejor ajuste, se calcularon los valores estimados para cada año, incluyendo los años en que no se celebraron elecciones. Esta tendencia es más estable que la tendencia real, ya que se asume un ajuste lineal cuando existe la posibilidad de que los valores reales de afluencia a las urnas no sigan ese patrón.

una baja general del número de votantes en la mayoría de los países de la región. El descenso del promedio regional podría ser, más bien, producto de la inclusión gradual, a partir de 1985, de cuatro países adicionales caracterizados por una participación electoral más reducida que los catorce países incluidos antes de esa fecha. En ese caso, es probable que la participación se haya mantenido constante durante el período en la mayoría de los países. El único cambio sería la composición de la muestra.

No obstante, un análisis más cuidadoso indica que la tendencia descendente, en efecto, refleja una disminución en el número de electores que acudieron a votar en los países de la región. La cifra promedio de afluencia a las urnas para los cuatro países agregados a la muestra después de 1985 es en todo caso mayor que la de los catorce países estudiados hasta ese momento, de forma que, en promedio, la merma en la participación electoral podría ser de poco más de 7%.

¿Qué proporción de este descenso se debe al efecto postransición electoral ya analizado? Podría esperarse que la afluencia a las urnas sea extraordinariamente alta durante la elección inaugural de un sistema democrático. La mayoría de los países incluidos en el estudio experimentaron la transición de un régimen autoritario a uno democrático en el transcurso del período, por lo que el descenso total podría ser producto de la merma de cada país, a partir de una afluencia inicial a las urnas inusualmente elevada. No obstante, los datos no respaldan esta posibilidad: en promedio, el índice de participación electoral en elecciones presidenciales inaugurales difiere apenas en 1% del de la elección subsiguiente, por lo que la disminución no puede atribuirse sólo a este efecto.

Como siempre, sin embargo, la línea de la tendencia combinada esconde patrones muy divergentes en los distintos países de América Latina. Los datos de cada país no concuerdan exactamente con la tendencia regional de descenso paulatino. Algunos muestran mermas o incrementos inequívocos en los porcentajes de afluencia a las urnas, mientras que otros muestran una estabilidad relativa y ascensos y descensos imprevisibles (cuadro 3).

Durante el período, la afluencia de los votantes a las urnas registró un claro descenso en Venezuela, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala y Brasil. De estos países, Venezuela, Ecuador y El Salvador mostraron las caídas más pronunciadas. En Venezue-

la, el porcentaje de votantes sobre el número de electores empadronados pasó aproximadamente de 87% en 1978 a 56% en 2000; en Ecuador el porcentaje disminuyó de 81% en 1979 a 64% en 1998; y en El Salvador descendió de 55% en 1989 a 39% en 2000. La complejidad de las papeletas para las elecciones legislativas brasileñas hizo que, hasta los comicios de 1998, se produjera una proporción en extremo elevada (alrededor de 30%) de votos nulos y votos en blanco. Con las mejoras aplicadas al sistema, en 1998 los electores emitieron 15% más de votos válidos a favor de algún partido o candidato, un aumento que compensaría la disminución del número de votos emitidos respecto de la cantidad de electores empadronados.

Además de estos seis países, en los que la tendencia en la afluencia a las urnas es sin lugar a dudas descendente, hay otros dos casos en los que la tendencia, si bien negativa, no es concluyente. En Costa Rica, el promedio de votantes se mantuvo estable en alrededor de 80% hasta las elecciones de 1998, cuando se redujo aproximadamente a 70%. En Nicaragua disminuyó 10% entre 1990 y 1996, si bien esa tendencia reflejó el aumento del número de electores empadronados en lugar de una disminución de la cantidad de votantes. De hecho, los datos de la última elección (2001) muestran un aumento en la participación electoral respecto del total de la población en condiciones de votar (de 76% a 80%). Otros países, como Argentina, Bolivia y Chile, también registran tendencias negativas relativamente menores. En el caso chileno, la cantidad de votantes cayó ligeramente de un nivel inicial extremadamente alto —de más de 94%— en 1990 a 90% aproximadamente, en 1999. En cuanto a Argentina, hubo una disminución de 86% a 82% en los años comprendidos entre 1983 y 1999. De manera similar, el porcentaje de bolivianos que emitieron su voto se redujo de alrededor de 74% en 1980 a 71% en 1997.

Sólo en tres países se observó una tendencia ascendente, aunque en ningún caso muy significativa. En Paraguay, el porcentaje de empadronados que emitió su voto aumentó espectacularmente: 54% en 1989 a 81% aproximadamente en 1998. Pero debido a que el número de electores que de hecho acudió a votar disminuyó entre 1989 y 1993, el aumento aparente observado entre las primeras dos elecciones democráticas se debió a que el padrón electoral uti-

lizado en los comicios de 1989 estaba “inflado” y, por lo tanto, el porcentaje de los empadronados que votó en los comicios de ese año fue en realidad superior al calculado (Riquelme y Riquelme, 1997). No obstante, hubo un aumento real en el porcentaje de participación electoral absoluta y relativa en las elecciones de 1993 y 1998, que pasó aproximadamente de 50% a 60% de la población en edad de votar. En República Dominicana, la participación electoral parece haber descendido entre 1978 y 1990, si bien aumentó de nuevo durante las tres siguientes elecciones presidenciales, hasta alcanzar un nivel superior al de 1978.⁷ La afluencia también registró un ascenso en Uruguay, al pasar de un 88% en 1984 a cerca de 92% en 1999.

En los cuatro países restantes que abarca el estudio no es posible establecer ninguna tendencia definida. En México y Colombia las cifras de participación electoral han aumentado y disminuido de manera errática; en Panamá el número de votantes se mantuvo relativamente constante durante más de tres elecciones. En cuanto a Perú, la tendencia descendente que se inició a partir de la segunda elección postransición de 1985 se invirtió en la justa electoral de 2000, cuando la afluencia a las urnas —que en 1995 había sido de 74%— se elevó hasta 83% aproximadamente. Sin embargo, la cifra es dudosa, ya que los resultados de esta elección fueron sumamente discutidos por la oposición y por los observadores internacionales. Además, en especial durante las elecciones legislativas de 1995 y la segunda ronda de elecciones presidenciales realizadas en 2000, se registró una cantidad importante de votos inválidos o votos nulos. Si bien la cantidad de votantes fue similar, un porcentaje especialmente elevado (31% en las elecciones legislativas de 1995) no especificó su preferencia o anuló su voto.

De este modo, considerando todos los países estudiados —incluso aquellos donde la tendencia no es muy significativa o de largo plazo— se observa un descenso en la participación electoral en 11 países y un ascenso en tres países. En los cuatro países restantes no se puede distinguir una tendencia clara (cuadro 3).

⁷ La drástica caída en las cifras de participación electoral de las elecciones legislativas de 1998 puede atribuirse a que no se realizaron simultáneamente con las elecciones presidenciales de principios de ese año.

CUADRO 3
TENDENCIAS DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL
EN ELECCIONES PRESIDENCIALES.
AMÉRICA LATINA, 1978-2000

Pais	Participación Promedio (%votantes empadronados)	Pendiente de la línea de tendencia	Descripción de la tendencia
El Salvador	47.76	-1.61	Clara, acentuadamente negativa
Venezuela	72.85	-1.54	Clara, acentuadamente negativa
Guatemala	56.57	-1.24	Clara, acentuadamente negativa
Brasil	82.93	-1.07	Clara, acentuadamente negativa
Honduras	74.71	-0.82	Relativamente clara, negativa
Ecuador	72.67	-0.77	Relativamente clara, negativa
Nicaragua	81.31	-1.64	Un ascenso en términos del porcentaje de la población elegible de votar
Chile	92.00	-0.46	Negativa relativamente pequeña, a partir de nivel inicial muy alto.
Costa Rica	79.61		Caídas durante las últimas dos elecciones
Bolivia	74.69	-0.35	Clara, negativa pero relativamente reducida
Argentina	83.58	-0.28	Clara, negativa pero relativamente reducida
Uruguay	89.81	0.26	Positiva, relativamente pequeña
Rep. Dominicana	73.29	0.31	Ambigua, ligeramente ascendente
Paraguay	68.01	2.92	Ascendente durante las elecciones más recientes
Colombia	44.12		No existe una tendencia clara
México	66.54		No existe una tendencia clara
Panamá	75.56		No existe una tendencia clara
Perú	80.86		Ambigua; si los datos son correctos, la tendencia negativa se revirtió en las elecciones más recientes

Nota: Para el cálculo del promedio para el período y de la pendiente se consideraron sólo las elecciones realizadas en cada país durante el período "democrático".

Fuente: Payne M. et al. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, BID/International IDEA, 2002, Cap. 3.

VII. PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN 2001-2002

a. Elecciones presidenciales

En los años 2001 y 2002, ocho países de la región celebraron elecciones presidenciales (Perú, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Colombia, Bolivia, Brasil y Ecuador). La tendencia a la participación en estos países, excluyendo a Nicaragua,⁸ giró en promedio alrededor del 70%, muy similar al registrado de América Latina para el período 1978-2000 (73.2%).

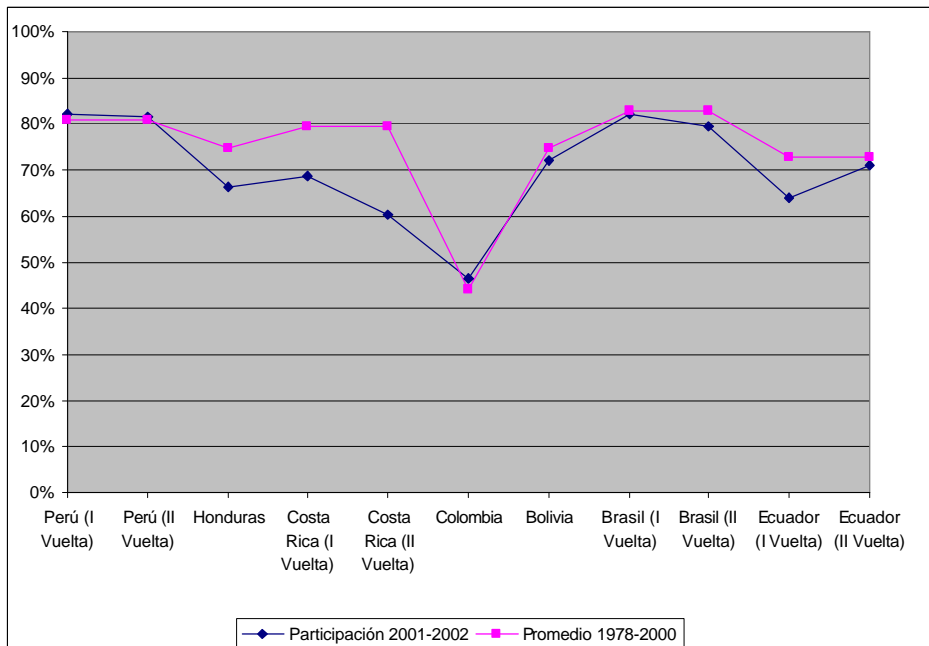
Si se comparan los datos individuales, por país, con relación al último proceso electoral celebrado, se advierte que no ha habido cambios drásticos en los niveles de participación, con excepción del caso de Costa Rica, en donde en la segunda ronda electoral de las elecciones del 2002 se presentó una disminución en la participación electoral de un 10% con respecto a la elección anterior (1998). Otros países como Perú, Honduras, Colombia y Brasil, mantienen índices de participación electoral muy similares al proceso electoral precedente. Debe destacarse que Colombia se mantiene como el país con la más alta abstención en la región (53.5%).

Al efectuar la comparación con relación al promedio del período 1978-2000, se observa claramente el comportamiento decreciente en la participación electoral en Costa Rica (11% y 19% debajo del promedio), Honduras (8.3%), Bolivia (2.6%), y Ecuador (9% y 1.5% menos que el promedio); una tendencia levemente creciente en Perú y Colombia (7% y 2% respectivamente), y un comportamiento similar en Brasil, en donde el promedio de participación se ha mantenido en un 82% (gráfico 7).

⁸ Pese a que ha pasado más de un año de la celebración de las elecciones (4 de noviembre de 2000), aún el Consejo Supremo Electoral no ha publicado datos oficiales sobre la participación electoral en estos comicios.

Daniel Zovatto G.

GRÁFICO 7 COMPARACIÓN POR PAÍS DE LA PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES PRESIDENCIALES 2001-2002 CON RESPECTO AL PROMEDIO 1978-2000



Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por los organismos electorales.

b. Elecciones parlamentarias

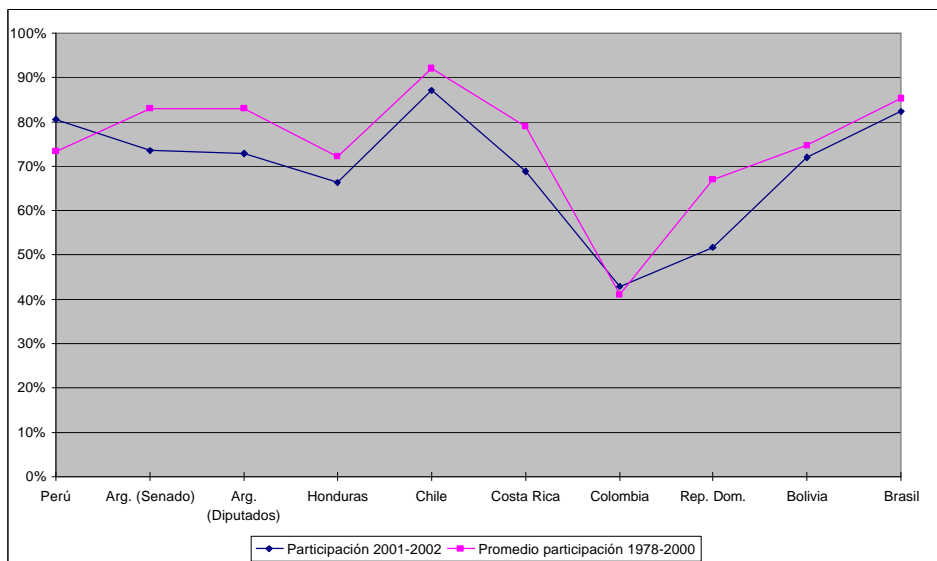
En Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Honduras, Perú y República Dominicana, se realizaron elecciones legislativas durante el período 2001-2002.⁹ Al observar los datos de participación electoral de estos países, destacan Colombia y República Dominicana como los que presentan menor nivel de participación electoral, con índices de 42.9% y 51.6% respectivamente.

⁹ Al elaborar este artículo no estaban disponibles los datos de participación nacional de las elecciones parlamentarias de Ecuador 2002, por lo que no se incluyen en el análisis.

La participación electoral en América Latina: tendencias y perspectivas

Al comparar la participación en 2001-2002 con el promedio registrado para el período 1978-2000, los resultados muestran un mayor descenso en la participación electoral en República Dominicana, con un 12%, y en Argentina y Costa Rica, ambos países con un 10%. Se observa también una recuperación positiva en Perú de un 7%. No obstante, al tomar la región en conjunto, no se observa una significativa diferencia entre la participación promedio registrada en los procesos de 2001-2002 (68%) y la del período 1978-2000 (65.5%). El comportamiento de cada país se muestra en el gráfico 8, se destaca nuevamente Colombia como el país con más baja participación electoral en elecciones parlamentarias.

GRÁFICO 8
 COMPARACIÓN POR PAÍS DE LA PARTICIPACIÓN
 EN ELECCIONES PARLAMENTARIAS 2001-2002
 CON RESPECTO AL PROMEDIO 1978-2000



Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por los organismos electorales.

Como señalamos al inicio de este trabajo, para tratar de comprender el comportamiento electoral en Latinoamérica, es obligado introducir matices y distinciones en lo referente al comportamiento electoral en cada país de la región. En este sentido, se hace necesario un análisis más profundo de los aspectos motivacionales, estructurales, socioeconómicos, políticos y culturales que influyen en el abstencionismo en una coyuntura histórica dada.

Así, cabe destacar, para el análisis de los años 2001-2002, los casos de Costa Rica y Argentina. En el primer país, no obstante ser considerado como una democracia consolidada (y no una de transición), el debilitamiento de la credibilidad ciudadana en instituciones, partidos y dirigencias acabó por erosionar el sistema de partidos, desembocando en problemas más profundos de estabilidad, gobernabilidad y participación. Las elecciones de 2002 marcaron un cambio histórico en la composición de las fuerzas políticas del país, y mostraron los efectos del cansancio de la ciudadanía con los partidos políticos tradicionales y con la política en general.

Argentina, por su parte, parece reflejar en las urnas los efectos de una crisis económica que ahoga al país, y el correspondiente descontento con la dirigencia política. Si se considera que en Argentina el voto es obligatorio y se especifican sanciones para el que no acuda a votar, podría pensarse que la participación electoral podría ser incluso inferior si no mediase esta coacción legal. Asimismo, hay que considerar que las cifras de votos nulos y en blanco fueron muy elevadas (21.89% en conjunto), lo que incide negativamente en la participación.

En suma, podemos decir que, en términos generales, se observa que la participación electoral en los procesos electorales celebrados en este período,¹⁰ con las señaladas excepciones de Costa Rica, Argentina y República Dominicana, mantiene un comportamiento similar al registrado, en promedio, en el período 1978-2000.

VIII. CONCLUSIONES

Como se desprende de los datos comparados, resulta claro que el comportamiento electoral presenta variaciones muy importantes, por

¹⁰ Los datos por país se presentan en el Anexo.

regiones y países, y dependiendo de la coyuntura histórica específica en particular. En ese sentido pareciera pertinente hacer una primera precisión, en el sentido que, para profundizar en las causas y condiciones del desarrollo o retraimiento de la participación electoral en cada país, se hace necesaria una investigación más amplia, que comprenda una serie de estudios de casos.

Este artículo pretende, sin embargo, presentar un análisis regional de la participación electoral. En este nivel del análisis, se destacan los siguientes hallazgos.

Aunque el nivel de participación electoral puede guardar relación con el nivel e intensidad de la participación política en términos más generales, ambos factores no van necesariamente de la mano. Podemos decir que, en promedio, más de 62% de los ciudadanos con derecho a elegir a sus representantes votan en las elecciones nacionales más importantes. De acuerdo con el criterio que se adopte para la comparación (¿con qué países o conjuntos de países se compara? y ¿en qué período?), el porcentaje de participación electoral se considerará alto, moderado o bajo.

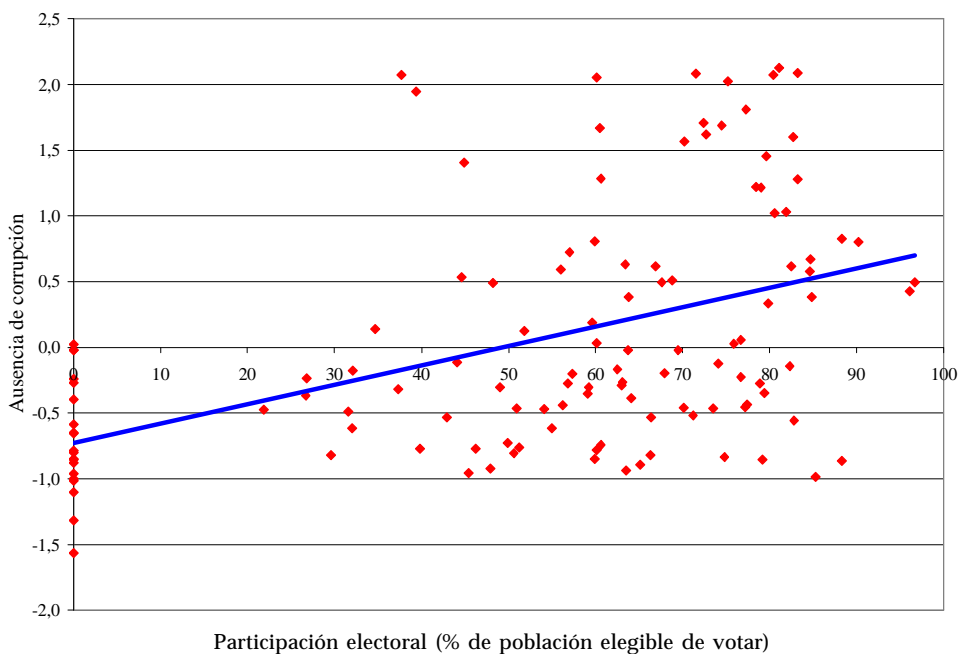
En términos absolutos, el hecho de que por lo común casi 40% de la población en edad de votar se abstenga de participar en un proceso tan fundamental para el funcionamiento del sistema democrático sugeriría que hay una deficiencia sustancial en las democracias de América Latina. Sin embargo, si se toma en cuenta que una proporción mucho más reducida de ciudadanos ejerce su voto en democracias estables y aparentemente exitosas, como la estadounidense (50%) y la suiza (45%), este hecho por sí solo no sería motivo de gran preocupación. En relación con otras regiones, los niveles de participación electoral de América Latina ocupan más o menos un lugar intermedio: por debajo de Europa Occidental y Europa Central, pero por encima de las regiones más pobres y menos democráticas de África Subsahariana, el Medio Oriente, África Septentrional y Asia Meridional. Si se toma como parámetro el nivel de participación electoral en las democracias maduras, entonces los sistemas latinoamericanos resultan deficitarios y requerirían de mayores niveles de votación.

Una participación política más extensiva e intensiva podría fortalecer la integridad de la representación, mejorar la eficiencia gubernamental y atenuar la corrupción. El nivel de afluencia de los electores a las urnas probablemente corresponda, hasta cierto punto,

Daniel Zovatto G.

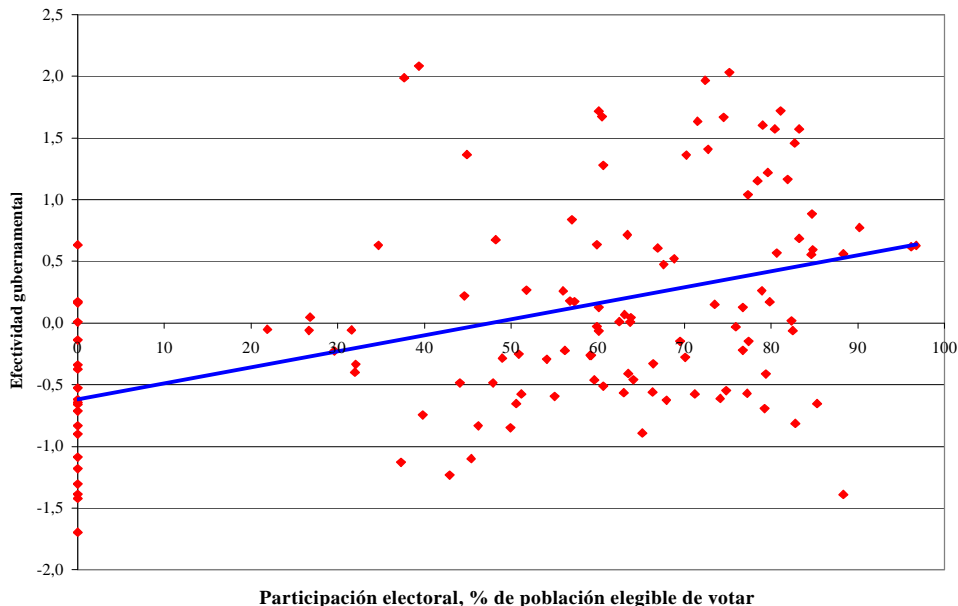
a una mayor participación política, en el sentido más amplio de la noción. En la medida en que esto sea así, el logro de cifras más altas de afluencia se relacionaría con estos otros resultados positivos. El análisis de los datos internacionales disponibles sugiere que la participación electoral está asociada, al menos en alguna medida, con la ausencia de corrupción y un mejor desempeño gubernamental (gráficos 9a y 9b). Esta relación se fortalece si además se toma en cuenta el respeto por las libertades democráticas, así como la información política —o capacidad inquisitiva— de los ciudadanos (Adserà, Boix y Payne, 2000).

GRÁFICO 9. RELACIÓN ENTRE PARTICIPACIÓN ELECTORAL Y DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL
A. RELACIÓN ENTRE PARTICIPACIÓN ELECTORAL Y AUSENCIA DE CORRUPCIÓN



Fuente: Payne M. et al., *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. BID/International IDEA, 2002, Cap. 3.

B. RELACIÓN ENTRE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL Y LA EFECTIVIDAD GUBERNAMENTAL



Fuentes: Datos sobre la ausencia de corrupción y eficacia de la gestión gubernamental tomados de Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999a y 1999b); datos sobre participación electoral de International IDEA (1997).

Nota: En los gráficos 9a y 9b se considera que en los países que obtuvieron un puntaje promedio de 2.5 o inferior (en escala invertida) según la clasificación de Freedom House para los derechos políticos y las libertades civiles (catalogados como “no libres”) la participación electoral es igual a cero. Se asume que en los países donde las libertades democráticas son mínimas la participación electoral no tiene valor, desde el punto de vista de que existe una dirigencia que controla el proceso. En el mejor de los casos, un nivel alto de participación electoral podría reflejar una mayor capacidad coercitiva de parte de la dirigencia política.

Fuente: Payne M. et al. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. BID/International IDEA, 2002, Cap. 3.

En América Latina la participación electoral varía considerablemente entre uno y otro país. En siete naciones, a saber, Chile, Uruguay, Argentina, Brasil, Nicaragua, Perú y Costa Rica, el porcentaje de los electores empadronados que participan de las vota-

ciones ha sido cercano o superior a 80%. En otros tres países, un promedio inferior a 60% de los ciudadanos empadronados ejercen su derecho al voto (Guatemala, El Salvador y Colombia), mientras que en los restantes ocho países (Panamá, Honduras, Bolivia, República Dominicana, Venezuela, Ecuador, Paraguay y México) el promedio de los votantes ha oscilado entre 65% y 80%.

Si bien el nivel de participación electoral en toda la región ha experimentado una reducción desde mediados de la década de 1980, ésta parece haberse estabilizado en los últimos tiempos. En términos generales, el descenso se manifiesta en once países (El Salvador, Venezuela, Guatemala, Brasil, Honduras, Ecuador, Nicaragua, Chile, Costa Rica, Bolivia y Argentina); en seis de ellos es significativo (El Salvador, Venezuela, Guatemala, Brasil, Honduras y Ecuador) y especialmente pronunciado en cuatro de ellos (El Salvador, Venezuela, Guatemala y Brasil). Sólo en tres países (Uruguay, República Dominicana y Paraguay) se observa una tendencia al menos ligeramente positiva, pues en el resto los cambios son menores o el patrón de cambios es más bien ambiguo.

Es importante señalar que los datos aportados parecen corroborar que no existe una traslación automática del descontento y desconfianza populares contra los partidos y las dirigencias políticas, que reiteradamente revelan las encuestas, a conductas electorales abstencionistas. Esto puede o no darse, obedeciendo, al parecer, a circunstancias políticas asociadas al papel de los medios de comunicación colectiva, la cultura política y los distintos grados de apertura de los sistemas electorales para generar o no nuevos canales de participación.

Otro aspecto que conviene subrayar, es que, en términos generales, no se puede afirmar con certeza que el descontento social con los problemas socioeconómicos de la región y las políticas de reestructuración y reforma del Estado que se han aplicado hayan por sí mismos originado una conducta abstencionista. De hecho, ante situaciones semejantes, los comportamientos registrados lucen muy diferentes, según se trate de uno u otro país. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la herencia institucional juega también un papel significativo, y que un grado determinado de abstencionismo, e incluso ciertos incrementos en la participación electoral, pueden resultar irrelevantes en unos casos, y ser espe-

cialmente graves y significativos en otros, atendiendo a la tradición institucional y al valor cultural del voto. Ciertamente, fenómenos sociales irrelevantes para el comportamiento político en una sociedad, pueden ser determinantes en otras, y así sucesivamente.

En suma, la tendencia regional no apunta a una crisis clara en la participación, pero tampoco a una creciente legitimidad de la democracia. Si bien la tendencia del promedio regional no indica problemas serios, el marcado descenso en varios países parece reflejar un mayor desencanto con la vida política democrática. En algunos casos, la crisis de legitimidad ha derivado en inestabilidad política, en el ascenso al poder de dirigentes ajenos al mundo de la política, en el virtual derrumbamiento del sistema de partidos, o en cambios constitucionales importantes. La baja participación, en cualquier caso, sería entonces un síntoma de dolencias más profundas propias del sistema, de las condiciones de la transición y de la capacidad de conducción de las élites políticas dirigentes.

Es claro, en cualquier caso, que existe un problema y debe ser afrontado. Se trata de una fuente de preocupación y cuestionamiento que tiene que ver con la calidad de la representación política. Las debilidades en este campo parecen conducir a un incremento importante del abstencionismo, mientras que por otro lado, generan fenómenos como el del *recién llegado*, el *tránsfuga electoral* o el *movimientismo político*. Si ese patrón se extendiera, en el futuro podría implicar problemas para la consolidación de la democracia en un número importante de países de América Latina.

Daniel Zovatto G.

BIBLIOGRAFÍA

- Adserà, Alicia, Carles Boix y Mark Payne. *Are You Being Served?: Political Accountability and Quality of Government*. Documento mimeográfico, serie, No. 438. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Investigación. Washington, D.C., 2000.
- Almond, Gabriel and Sidney Verba. *The Civic Culture*. Boston: Little, Brown, 1965.
- Almond, Gabriel A. y Sidney Verba (editores), *The Civic Culture Revisited*. Boston. Little, Brown, 1980.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Development Beyond Economics: Economic and Social Progress in Latin America*. Baltimore. The Johns Hopkins University Press, 2000.
- Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario Electoral*, San José. Capel, 1989.
- Cerdas, Rodolfo. *Participación Electoral en América Latina*. San José. Edición mimeografiada, 2001.
- Heywood, Andrew. *Politics*. London. Macmillan Press, 1997.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario Electoral*. San José. IIDH/Capel, 2000.
- International IDEA. *Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation*. Stockholm. International IDEA, 1997a.
- Jackman, Robert. "Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies" *American Political Science Review*. vol. 81, junio, 1987.
- Jagers, Keith y Ted Robert Gurr. "Tracking Democracy's Third Wave with the Polity III Data" *Journal of Peace Research*. No. 4, vol. 32, 1995.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton. *Aggregating Governance Indicators*. Washington. The World Bank, 1999a.

- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton. *Governance Matters*. Washington. The World Bank, 1999b.
- Latinobarómetro. *Opinión Pública Latinoamericana, 1996-2001*. Santiago. Chile.
- LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi y Pippa Norris (editores). *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. London. Sage, 1996.
- Lupia, Arthur y Mathew D. McCubbins. *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?* Cambridge. Cambridge University Press, 1998.
- Milbrath, Lester W., *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics*. Chicago. Rand McNally, 1977.
- Nie, Norman and Sidney Verba. "Political Participation", en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (editores), *Handbook of Political Science*. Reading: Addison Wesley, 1975.
- Payne, J. Mark, et al. *Democracies in Development: Politics and reform in Latin America*, New York. Banco Interamericano de Desarrollo/ International IDEA, 2002.
- Powell, G. Bingham, Jr., "Voting Turnout in Thirty Democracies: Partisan, Legal and Socio-Economic Influences", en Richard Rose (editor), *Electoral Participation: A Comparative Analysis*. London. Sage, Ltd., 1980.
- "American Voter Turnout in Comparative Perspective". *American Political Science Review*. Vol. 80, New York. Cambridge University Press, marzo 1986.
- Putnam, Robert D. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York. Simon & Schuster, 2000.
- Riquelme, Marcial A. y Jorge G. Riquelme. "Political Parties", en Peter Lambert y Andrew Nickson (editores), *The Transition to Democracy in Paraguay*. New York. St. Martin's Press, 1997.
- Verba, Sidney, Norman H. Nie, Jae-On Kim, *The Modes of Democratic Participation: A Cross-National Comparison*, Beverly Hills. Sage Publications, 1971.

Daniel Zovatto G.

ANEXO

CUADRO 1
 PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN LAS ELECCIONES
 PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA (2001-2002)

País	Fecha	Padrón Electoral	Participación		Abstención	
			Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
Perú (I vuelta)	Abril de 2001	14,898.435	12,264.349	82.3%	2,634.086	17.7%
Perú (II vuelta)	Junio de 2001	14,899.292	12,128.899	81.4%	2,770.393	18.6%
Honduras	Noviembre de 2001	3,437.454	2,281.095	66.4%	1,156.359	33.6%
Costa Rica (I vuelta)	Febrero de 2002	2,279.036	1,568.603	68.8%	710.433	31.2%
Costa Rica (II vuelta)	Abril de 2002	2,279.036	1,372.128	60.2%	906.908	39.8%
Colombia	Mayo de 2002	24,208.311	11,249.734	46.5%	12,958.577	53.5%
Bolivia	Junio de 2002	4,155.055	2,994.065	72.1%	1,160.990	27.9%
Brasil (I vuelta)	Octubre de 2002	115,254.113	94,780.545	82.2%	20,473.568	17.8%
Brasil (II vuelta)	Noviembre de 2002	115,254.113	91,590.537	79.5%	23,663.576	20.5%
Ecuador (I vuelta)	Octubre de 2002	8,154.425	5,206.686	63.9%	2,947.739	36.1%
Ecuador (II vuelta)	Noviembre de 2002	8,154.425	5,807.109	71.2%	2,347.316	28.8%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por los organismos electorales.

CUADRO 2
PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN LAS ELECCIONES
PARLAMENTARIAS EN AMÉRICA LATINA (2001-2002)

País	Fecha	Padrón Electoral	Participación		Abstención	
			Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
Perú	Abril de 2001	14,898.435	11,987.641	80.5%	2,910.794	19.5%
Argentina (Senado)	Octubre de 2001	24,883.991	18,348.013	73.7%	6,535.978	26.3%
Argentina (Diputados)	Octubre de 2001	24,883.991	18,153.874	73.0%	6,730.117	27.0%
Honduras	Noviembre de 2001	3,437.454	2,279.366	66.3%	1,158.088	33.7%
Chile	Diciembre de 2001	8,075.446	7,034.292	87.1%	1,041.154	12.9%
Costa Rica	Febrero de 2002	2,279.708	1,569.401	68.8%	710.307	31.2%
Colombia	Marzo de 2002	23,998.685	10,297.405	42.9%	13,701.280	57.1%
República Dominicana	Mayo de 2002	4,594.941	2,371.691	51.6%	2,223.250	48.4%
Bolivia	Junio de 2002	4,155.055	2,994.065	72.1%	1,160.990	27.9%
Brasil	Octubre de 2002	115,184.176	94,741.583	82.3%	20,442.593	17.7%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por los organismos electorales.