



Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*
© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007.

International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden
Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22
E-mail: info@idea.int Web: www.idea.int

XIV. ABSTENCIONISMO Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL

JOSÉ THOMPSON*

1. INTRODUCCIÓN

Motivo de debate y de variadas interpretaciones, la cuestión de la abstención en el ejercicio del voto y las motivaciones que la generan requiere de aclaraciones, tanto en su sentido mismo como en las implicaciones que válida y jurídicamente pueden asignársele.

En lo que sigue, se aborda el concepto, la naturaleza y los elementos discernibles en el ámbito del fenómeno, y se consideran sus implicaciones para la salud del régimen democrático. Para el caso particular de América Latina, en los 18 países incluidos importa también cotejar la variedad de regímenes en materia del ejercicio del voto, ya que produce diversas consecuencias para la participación o abstención. De esta manera, se busca dejar planteadas algunas reflexiones acerca del estímulo de la participación por medio del sufragio, si es que este estímulo es válido y pertinente.

2. CONCEPTO DE ABSTENCIONISMO

El *Diccionario electoral* define abstencionismo como “la no participación en el acto de votar de quienes tienen derecho a ello [...] es un indicador de la participación: muestra el porcentaje de los no votantes sobre el total de los que tienen derecho de voto” (Alcubilla, 2000: 1). En este caso el término se define de manera negativa, esto es, por la contraposición entre participantes y abstencionistas en un proceso determinado, y el factor diferenciador entre ambas categorías, es el hecho de ejercer efectivamente el sufragio.

* El autor agradece la invaluable colaboración de Lucía Coto, funcionara de Capel, para la recopilación de la información actualizada necesaria para éste capítulo.

Otros autores ven el abstencionismo más bien como la escogencia de un comportamiento distinto del de sufragar por una de las opciones en un proceso determinado. En efecto, para algunos existe lo que se denomina “abstención activa”, que se expresaría en los votos en blanco —y aun en los votos nulos—, esto es, en la votación que, producida en las urnas, se separa de las opciones, partidarias o individuales, abiertas al electorado (Hernández Bravo, 2004). En esta concepción, la no concurrencia a la mesa electoral, el ausentismo electoral, se uniría a la votación expresada en las papeletas en blanco o anuladas intencionalmente en la conformación de la categoría mayor, el abstencionismo.

Para los efectos del presente documento, preferimos afiliarnos a la mayor parte de la doctrina y excluir de la definición de abstencionismo aquellos casos en que el elector concurre a la votación y ejerce su derecho a voto, ya que consideramos que el campo abarcado por el abstencionismo es suficientemente amplio y complejo en su entidad como para añadirle manifestaciones de voluntad similares en algunos aspectos, pero distantes en otros, puesto que quien concurre a las urnas y emite un voto en blanco tiene más elementos en común —al menos objetivamente hablando— con quien vota por un partido determinado que con quien no concurre al recinto de votación. En tal sentido, abstencionismo y ausentismo serían conceptos paralelos.

Lo anterior, sin embargo, no agota la materia relativa a la definición y al concepto de abstencionismo. En esta noción se incluyen circunstancias que deben ser desagregadas, si queremos analizar las causas y consecuencias o, mejor dicho, los factores desencadenantes y las implicaciones del abstencionismo. En general, tiende a sugerirse que abstencionismo equivale al alejamiento voluntario de las urnas, a disposición consciente —o relativamente consciente— de no ejercer el voto, de mantenerse ausente de un proceso para el cual se está calificado para participar. Si esto es lo que entendemos por abstencionismo —y por las negativas implicaciones que muchos le asignan pareciera que ése es el caso—, entonces debemos destacar algunas circunstancias que inciden en el ausentismo electoral, pero que no dependen enteramente de la voluntad del sujeto que se “abstiene”.

En primer lugar, deberíamos distinguir los casos en que el abstencionismo se produce por factores objetivamente ajenos a la voluntad del potencial elector. Entre ellos, lo que Alcubilla (2000) llama “abstención estructural”, esto es, derivada de la estructura misma del proceso electo-

ral.¹ Probablemente, las principales causas de este fenómeno se encuentran en el padrón electoral y en la ubicación de los centros de votación.

En efecto, todo padrón electoral contiene un margen de electores que objetivamente no pueden ejercer el voto. Aun sin considerar el margen de error que significan los difuntos recientes, son numerosos los que han perdido su documento habilitante para el voto, los que han emigrado al extranjero o se encuentran en él temporalmente, los que han trasladado su domicilio después de cerrada la etapa para modificación del padrón electoral; son todos casos en que el abstencionismo no es consecuencia de la decisión voluntaria de un elector potencial. Lo mismo es cierto en los casos en que el elector es trasladado de recinto sin que se le informe de la nueva ubicación y sin que funcionen oportunamente los mecanismos previstos para comunicar el nuevo puesto de votación.

Conviene detenerse por un momento, sin perjuicio de retomar este aspecto posteriormente, en la importancia que tiene para la determinación del porcentaje de abstencionismo de una manera precisa. Dependiendo de la construcción del padrón electoral y de otros factores conexos, el abstencionismo puede aparecer en cifras más reducidas de lo que es, si se cambian los elementos de cálculo. Así, en ciertos sistemas (por ej. en Chile) la inscripción en el registro electoral es voluntaria, aunque no lo sea el voto; en consecuencia no se contabiliza como abstencionismo un segmento —apreciable— de la población que se abstiene efectivamente de votar por la vía de no formar parte del padrón electoral.

Por su parte, conviene considerar la falta de votación derivada de la ubicación de las mesas de votación, cuando ha sido decidida por la autoridad electoral. La distancia geográfica unida a factores de la naturaleza, meteorológicos o de otro tipo, suele tornar imposible el acceso de algunos electores que, así, son sumados al porcentaje de “abstencionismo”, aunque tampoco en su caso impere una voluntad de no participar.

En un sentido parecido se ubica la falta de votación que se produce por razones individuales, pero de carácter objetivo, fundamentalmente cuando no se concurre a las urnas por estado de salud o condición física. En este

¹ En realidad, modificamos el concepto utilizado por Alcubilla para crear al menos dos categorías que él engloba en una sola. En efecto, para él, abstención técnica o estructural incluye todos los casos relacionados con factores ajenos a la voluntad del individuo, como clima, sistema electoral o estado de salud. Por obvias razones, nos interesa destacar en una categoría única los relativos a factores directamente relacionados con la normativa, la organización y la mecánica electoral.

caso, la ubicación de las mesas de votación ya no es la causa determinante, sino la concausa menor, ya que aun decidiendo colocar mesas en los hospitales, hospicios y hogares de adultos mayores, que de por sí puede ser oneroso, pero que disminuye este factor de inasistencia a las urnas, no se logra eliminar la totalidad de hipótesis que configuran este segmento del “abstencionismo” por imposibilidad objetiva de concurrencia a las urnas.

La votación de las personas con discapacidades físicas² puede incidir en este tipo de abstencionismo, aun si se adoptan medidas, prácticas y normas que faciliten el ejercicio del voto de las personas afectadas por esta condición.³

Un caso relacionado, pero más complejo, es el de las personas privadas de libertad por disposición judicial. No hay uniformidad en los sistemas jurídicos latinoamericanos en punto a la posibilidad de que los privados de libertad ejerzan el sufragio,⁴ pero su presencia en el padrón electoral aumentará el porcentaje de abstencionismo, si es que no les es posible o viable ejercer el voto.

En la gran mayoría de los casos expuestos —que pueden llegar a constituir un componente significativo del “abstencionismo” en bruto—, el elector que no concurre a las urnas no lo hace por una decisión consciente. Por tanto, difícilmente pueden aplicarse a este segmento las consecuencias o implicaciones que pretenden derivarse del abstencionismo para la democracia.

La imagen que viene a la mente cuando se habla de abstencionismo es la de una ciudadanía que, por escogencia subjetiva, no concurre a las mesas de votación. Ello puede ser por un acto de rechazo a las opciones abiertas o, peor aún, al sistema político como un todo, o bien tratarse de una

² Este tema ha motivado una investigación y la respectiva publicación del IIDH/Capel que analiza las diversas aristas de una materia que involucra decisiones de los organismos electorales, pero que también hace a la adopción de normativa y a la réplica de prácticas favorables para el ejercicio del voto de las personas con discapacidades físicas. Véase González, 2002.

³ Lo cierto es que en este caso —y no solamente en éste— intervienen además consideraciones de no discriminación que son de especial importancia cuando se piensa el voto como el ejercicio de un derecho humano constitucional e internacionalmente reconocido.

⁴ En algunos casos, imposibilidad jurídica, ya que la suspensión de la ciudadanía, y en consecuencia la inhabilitación política, se complementa con la aplicación de ciertas penas, como ocurre en algunos supuestos previstos en la propia Constitución Política de la República Oriental del Uruguay. En otros se trata de imposibilidad física, si es que el derecho al voto se le concede al privado de libertad, pero no se le brindan condiciones para llegar a los recintos de votación o para que estos lleguen a él como sistema, aun sin entrar a analizar todavía otros factores relacionados con la visión que se tenga del voto.

escogencia relativamente racional de uso del tiempo o del esfuerzo. Habremos de volver sobre el segundo caso más adelante, debido a los estudios y análisis que ha motivado, aunque de momento no hallamos razones que justifiquen separarlo como una categoría propia, y más cuando puede haber una mezcla de motivaciones subjetivas de este bloque para mantenerse alejado de las urnas.

Tampoco distinguiremos por ahora el abstencionismo que es exclusivamente una decisión individual o colectiva espontánea, de aquellos casos en que se constituye en un movimiento organizado que pregona la no concurrencia a las urnas como una opción política. Es este el tipo de abstencionismo, al que podemos denominar “abstencionismo en sentido estricto” o “ausentismo electoral voluntario”, el que motiva las mayores preocupaciones y al que se asignan distintas implicaciones, generalmente negativas. Es a su combate, al menos en teoría, al que se dirigen los intentos de promover la participación en los comicios que se han extendido por la mayoría de la geografía latinoamericana, con mayor o menor intensidad y frecuencia. Pero antes de abordar con más cuidado el tema de las implicaciones y las respuestas probables, todavía debemos analizar el carácter que el sistema jurídico asigna al voto, puesto que de él derivan consecuencias para la posición que en estas materias se asuma.

3. LA NATURALEZA DEL VOTO COMO MEDIDA DEL ABSTENCIONISMO

No todos los sistemas jurídicos latinoamericanos —o de otras latitudes— conciben el voto de la misma manera y, por lo tanto, asignan diversas consecuencias a su ejercicio o a la abstención. El común denominador, por lo demás internacionalmente reconocido,⁵ es que el sufragio es el ejercicio de un derecho cuya protección está garantizada por diversas ramas del ordenamiento jurídico. Por ello, el sentido mismo del derecho electoral —en una sociedad auténticamente democrática— gira en torno a las formas de garantía de este derecho y de las condiciones que un proceso electoral debe reunir para que el voto adquiera su verdadera dimensión.

⁵ Véase el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La concepción del sufragio como el ejercicio de un derecho humano tiene importantes implicaciones, más allá de las analizadas en esta ponencia. Véase Thompson (1995).

Si el voto es el ejercicio de un derecho, lo que importa es que existan las condiciones jurídicas, estructurales y procesales para hacerlo viable y para asegurar que se contabilice y se respete como expresión de la voluntad de la ciudadanía. Éste es el caso de Colombia o Guatemala. Como bien se entiende, la abstención no pasa en este caso de ser una conducta legítima, cuya interpretación compete a diversas corrientes, pero que poco tiene que ver con el derecho electoral, hasta que no se conciba como generadora de instituciones jurídicas. Pero la noción del voto como un derecho no es única ni está exenta de matices en la doctrina y en las fórmulas jurídicas (Fernández Segado, 2000). Para algunos, más que tratarse de un derecho, y sin negar su condición de tal, en el voto estamos en presencia de una función, esto es, un papel asignado a la ciudadanía para determinar la continuidad de las instituciones por medio de la escogencia de los respectivos representantes, esto es, un elemento en la construcción de la mayoría como forma de designación de representantes. En esta concepción, el voto es un deber, o puede ser percibido como tal. Es esta segunda noción la que a menudo alimenta la prescripción del voto como un deber en buena parte de los ordenamientos jurídicos latinoamericanos.⁶ Y de esta concepción derivan otras consecuencias, distintas de las de garantía que se desprenden del voto como un derecho. Si es un deber, su incumplimiento podría acarrear responsabilidades diversas. Si no acarrea ninguna consecuencia, hablaríamos del voto como deber sin sanción por no ejercicio. Es el caso de Costa Rica. En este supuesto, la abstención sería el incumplimiento de un deber sin consecuencias jurídicas.

Por otra parte, están los regímenes que ven el voto fundamentalmente como un deber y asignan a su no ejercicio consecuencias negativas, a modo de sanciones. Es el caso de la institución del “voto obligatorio”,⁷ como funciona en Perú, por ejemplo. Como bien se entiende, la abstención aquí es una conducta negativa, que entraña consecuencias propias del derecho electoral (determinación de antijuridicidad, imposición de sanciones, administración, etc.). En todo caso, lo que es universal es la concepción del voto como mecanismo por excelencia de participación política, aunque

⁶ Por ejemplo, Costa Rica, Ecuador o Chile definen el sufragio como un deber, aunque, como se verá, asignan consecuencias diversas a esta disposición.

⁷ Véase al respecto el capítulo “El voto obligatorio” incluido en esta obra, la cual repasa los diferentes regímenes y sus consecuencias. Para efectos de comparación, los Países Bajos tuvieron el voto obligatorio hasta 1970, mientras que Australia y Bélgica lo mantienen hasta hoy, con variedad de consecuencias según el sistema adoptado. Véase la voz “voto obligatorio”, disponible en www.aceproject.org, que conjuga opiniones y datos de diversas fuentes.

esta compleja noción implica una serie de elementos que no se agotan en el derecho a elegir y a ser elegido (Thompson, 1995). Desde esta perspectiva, el abstencionismo estrictamente hablando puede erosionar la base misma de la democracia representativa, cuyo sentido viene determinado, precisamente, por el ejercicio de las diversas manifestaciones de la participación política. Pero sobre esto, como veremos seguidamente, tampoco existe acuerdo.

Para lo que ahora interesa, si adoptamos la posición de que el voto es el ejercicio de un derecho, el abstencionismo —en sentido estricto más que en las otras connotaciones— no debe mover a mayor preocupación que la estadística, de la misma manera que la libertad de expresión o la de movimiento pueden ejercerse o no a voluntad del titular, pues es esta característica lo que define a los derechos civiles y políticos (Nikken, 1994). Lo que sería grave es que hubiera límites injustificables a su ejercicio u obstáculos para su materialización concreta. En cambio, si nos afiliamos a la posición de que el voto es, al menos parcialmente, un deber y no sólo un derecho, una función necesaria para el funcionamiento del aparato político y no solamente la expresión de la facultad de elegir, entonces el abstencionismo entrañaría otras implicaciones.

Por lo anterior, la óptica con que miremos el abstencionismo —en sentido estricto— dependerá de la concepción con la que nos asociemos respecto de la naturaleza del voto y las posibles respuestas que a él se den variarán considerablemente, ya que si lo vemos como un derecho, la búsqueda de la reducción del ausentismo electoral voluntario deberá mantener respeto por su existencia. En otras palabras, no todas las respuestas consideradas frente al abstencionismo son necesariamente compatibles con su naturaleza de derecho humano fundamental, a menos que se adopte una concepción más amplia.

Una precisión final en este apartado es necesaria, una vez considerados los diversos regímenes en materia de voto y su relación con la abstención: hay que observar con cautela el universo a partir del cual se obtienen los datos y se establecen los porcentajes de participación y abstención. En efecto, la base respecto de la cual se obtiene el porcentaje de abstencionismo no es igual y ello puede interferir con la comparabilidad de los resultados. En Costa Rica, por ejemplo, hay conexión necesaria entre registro civil y registro electoral, y el abstencionismo es un porcentaje del padrón construido sobre esta conexión, en tanto que en Chile el padrón se construye a partir de la inscripción, voluntaria por demás, de los ciudadanos, y el

porcentaje de abstencionismo se deriva de este padrón que no incluye, ni mucho menos, a todos los que estarían en edad de sufragar. En otras palabras, el porcentaje de 9% de abstencionismo en Chile podría ser sustancialmente mayor si el universo para la determinación de votantes fuese el utilizado en Costa Rica. La vinculación entre estos tres temas: naturaleza del voto, mecanismo de inscripción para construir el padrón electoral y porcentaje de abstención se sintetiza en el cuadro XIV.1.

CUADRO XIV.1. *Relación entre el tipo de inscripción electoral, el tipo de voto y el porcentaje de abstención en América Latina*

<i>País</i>	<i>Porcentaje de abstención</i>	<i>Inscripción electoral</i>	<i>Tipo de voto (para electores hábiles)</i>
Argentina	18.10% (1999) 21.77% (2003)	Automática	Obligatorio con sanción
Bolivia	28.64% (1997) 27.94% (2002)	No automática	Obligatorio con sanción
Brasil	21.49% (1998) 17.74% (2002) 20.47% (2002) ^a	No automática	Obligatorio con sanción
Chile	8.69% (1993) 10.06% (1999) 9.37% (2000) ^a	No automática	Obligatorio con sanción
Colombia	49% (1998) 41% (1998) ^a 54% (2002)	Automática	Facultativo
Costa Rica	30.01% (1998) 31.16% (2002) 39.78% (2002) ^a	Automática	Obligatorio sin sanción
Ecuador	35.84% (1998) 29.86% (1998) ^a 35.02% (2002) 28.79% (2002) ^a	Automática	Obligatorio con sanción

^a Segunda vuelta.

CUADRO XIV.1. *Relación entre el tipo de inscripción... (conclusión)*

<i>País</i>	<i>Porcentaje de abstención</i>	<i>Inscripción electoral</i>	<i>Tipo de voto (para electores hábiles)</i>
El Salvador	49.97% (1994) 55.82% (1994) ^a 61.43% (1999)	No automática	Facultativo
Guatemala	46.23% (1999) 53.23% (2003) ^a	No automática	Facultativo
Honduras	27.75% (1997) 35.95% (2001)	Automática	Obligatorio con sanción
México	22.84% (1994) 36.03% (2000)	No automática	Obligatorio sin sanción
Nicaragua	11.2% (1996) 11.2% (2001)	Automática	Facultativo
Panamá	26.3% (1994) 23.8% (1999)	Automática	Facultativo
Paraguay	19.46% (1998) 35.71% (2003)	No automática	Obligatorio con sanción
Perú ^b	17.68% (2001) 18.59% (2001) ^a	No automática	Obligatorio con sanción
República Dominicana	22.4%, aprox. (1996) 23% (1996) ^a 23.86% (2000)	No automática	Facultativo
Uruguay	8.57% (1994) 8.22% (1999) 8.17% (1999) ^a	No automática	Obligatorio con sanción
Venezuela	36.55% (1998) 43.69% (2000)	Automática	Facultativo

^a Segunda vuelta.

^b No se incluyeron los datos de las elecciones de 2000 por la existencia de criterios encontrados en torno a ellos.

FUENTE: Elaboración del IIDH/Capel a partir de la consulta directa a los Organismos Electorales o, en su defecto, a partir de material en posesión del IIDH.

4. LA EXTENSIÓN DEL ABSTENCIONISMO

La cuestión de la participación efectiva de la ciudadanía en las elecciones, en particular por medio del sufragio, es indudablemente uno de los temas más recurrentes en el análisis de los procesos electorales en América Latina y en otras latitudes. No es menor ni minoritaria la opinión que expresa preocupación por los grados de abstencionismo que se dan en los distintos procesos electorales y que deriva de la extensión del fenómeno en serias consecuencias para la vigencia, salud y solidez del régimen democrático. Prestemos entonces atención a su extensión empírica en el ámbito de los países aquí considerados (véase el cuadro XIV.2).

CUADRO XIV.2. *Porcentajes de participación y abstención en las dos últimas elecciones presidenciales en América Latina*

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Electores hábiles</i>	<i>Votos emitidos</i>	<i>Participación (%)</i>	<i>Abstención (%)</i>
Argentina	24/10/1999	24 121 983	19 755 435	81.90	18.10
	27/04/2003	25 477 861	19 930 591	78.23	21.77
Bolivia	01/06/1997	3 252 501	2 321 117	71.36	28.64
	30/06/2002	4 155 055	2 994 065	72.06	27.94
Brasil	04/10/1998	106 101 067	83 297 773	78.51	21.49
	06/10/2002	115 253 816	94 804 126	82.26	17.74
	27/10/2002 ^a	115 253 447	91 664 259	79.53	20.47
Colombia	31/05/1998	20 857 801	10 751 465	51.00	49.00
	21/06/1998 ^a	20 857 801	12 310 107	59.00	41.00
	26/05/2002	24 455 943	11 249 734	46.00	54.00
Costa Rica	01/02/1998	2 045 980	1 431 913	69.99	30.01
	03/02/2002	2 279 851	1 569 418	68.84	31.16
	07/04/2002 ^a	2 279 851	1 372 943	60.22	39.78
Chile	11/12/1993	8 085 439	7 383 286	91.31	8.69
	12/12/1999	8 084 476	7 271 572	89.94	10.06
	16/01/2000 ^a	8 084 476	7 326 753	90.63	9.37

^a Segunda vuelta.

CUADRO XIV.2. *Porcentajes de participación y abstención (conclusión)*

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Electores hábiles</i>	<i>Votos emitidos</i>	<i>Participación (%)</i>	<i>Abstención (%)</i>
Ecuador	31/05/1998	7 072 188	4 537 822	64.16	35.84
	12/07/1998 ^a	7 072 496	4 960 075	70.13	29.86
	20/10/2002	8 154 425	5 298 581	64.98	35.02
	24/11/2002 ^a	8 154 425	5 807 109	71.21	28.79
El Salvador	20/03/1994	2 821 002	1 411 320	50.03	49.97
	24/04/1994 ^a	2 821 002	1 246 220	44.18	55.82
	07/03/1999	3 171 224	1 223 215	38.57	61.43
Guatemala	07/11/1999	4 458 762	2 397 212	53.76	46.24
	26/12/1999 ^a	4 458 762	1 800 670	40.39	59.61
	09/11/2003	5 073 282	2 937 636	55.77	44.23
	28/12/2003 ^a	5 073 282	2 372 714	46.77	53.23
Honduras	30/11/1997	2 901 743	2 096 566	72.25	27.75
	25/11/2001	3 567 845	2 285 067	64.05	35.95
México	21/08/1994	45 729 057	35 285 291	77.16	22.84
	02/07/2000	58 782 737	37 601 618	63.97	36.03
Nicaragua	20/10/1996	2 082 118	1 849 362	88.8	11.2
	04/11/2001	2 584 258	2 295 193	88.8	11.2
Panamá	08/05/1994	1 499 451	1 104 578	73.7	26.3
	02/05/1999	1 746 989	1 330 730	76.2	23.8
Paraguay	10/05/1998	2 049 449	1 650 725	80.54	19.46
	27/04/2003	2 405 108	1 546 192	64.29	35.71
Perú ^b	08/04/2001	14 898 435	12 264 349	82.32	17.68
	03/06/2001 ^a	14 899 292	12 128 969	81.41	18.59
República Dominicana	16/05/1996	3 740 843	—	77.6 (aprox.)	22.4 (aprox.)
	30/06/1996 ^a	3 740 843	2 880 425	77.00	23.00
	16/05/2000	4 251 218	3 236 906	76.14	23.86
Uruguay	27/11/1994	2 330 154	2 130 618	91.43	8.57
	31/10/1999	2 402 160	2 204 884	91.78	8.22
	23/11/1999 ^a	2 402 160	2 206 112	91.83	8.17
Venezuela	06/12/1998	11 013 020	6 988 291	63.45	36.55
	30/07/2000	11 720 660	6 600 196	56.31	43.69

^a Segunda vuelta.

^b No se incluyeron los datos de las elecciones de 2000 por la existencia de criterios encontrados en torno a ellos.

FUENTE: Elaboración del IIDH/Capel a partir de la consulta directa a los organismos electorales o, en su defecto, a partir de material en posesión del IIDH.

Varias reflexiones se imponen al analizar el cuadro anterior. En primer lugar, que las variaciones son significativas entre los países —y aun entre elección y elección— en cuanto a tasas de abstención, incluso sin considerar diferencias en cuanto a la base de cálculo,⁸ por lo cual es difícil hablar de “tendencias uniformes plenamente identificables”.

En segundo lugar, que si bien porcentajes superiores a 50% de abstención llaman la atención, es imposible hallar un límite universalmente aceptable, pasado el cual el abstencionismo deba ser considerado “preocupante” o “negativo”. De manera que es necesario profundizar en el concepto y sus implicaciones, más allá de lo que los números a primera vista indican.

5. CAUSAS DEL ABSTENCIONISMO

Desde los albores de la democracia representativa,⁹ ha existido la falta de participación en la toma de decisiones colectivas en la forma de elecciones, de la misma manera que ha generado preocupación, aun cuando se tratara —o quizás por ello mismo— del ejercicio de un privilegio, dada la naturaleza excluyente de buena parte de los primeros sistemas democráticos y de sus sucedáneos hasta buena parte del siglo XIX, en el mundo occidental al menos.

En los países que conforman lo que denominamos América Latina, el tema de la no participación en los comicios, englobado en sus diversas formas bajo el concepto de “abstención” o, más impropriamente, pero de manera más generalizada, “abstencionismo”, ha dado lugar a abundantes notas de prensa, comentarios y artículos de opinión, orientados principalmente a plantear intentos de interpretación acerca de la magnitud o las variaciones en los porcentajes de la población que optan por abstenerse en los comicios, con frecuencia basándose en esquemas comparativos estructurados de modo cronológico o por regiones geográficas.

El abstencionismo como síntoma de un progresivo desencanto con la democracia como forma de gobierno, como forma de protesta contra el sistema —posiblemente reveladora de una nostalgia por formas más bien autocráticas de ejercicio del poder—, como consecuencia de esquemas elec-

⁸ Véase más adelante la cuestión de la construcción del padrón y su influencia en la medida del abstencionismo.

⁹ Puede consultarse a Mackenzie (1962) para la recapitulación de preocupaciones vigentes en la democracia ateniense acerca de las consecuencias del abstencionismo en esas épocas.

torales que desestimulan la participación en los sufragios, como forma válida pero riesgosa de expresar disconformidad con la clase política, como muestra de apatía que puede llegar a transformarse en automarginación del sistema, son todas opiniones que abundan en los análisis de los comicios latinoamericanos en los últimos años.¹⁰

La mayor parte de las opiniones acerca del abstencionismo, sobre todo en los países en que alcanza un porcentaje considerable en los recientes procesos electorales, le asignan valoraciones negativas y buscan sus raíces en hechos e institutos relacionados con la legislación, la doctrina o la práctica electorales, además, claro está, de la rápida relación con el temario de la cultura política.

Las reacciones propuestas en los comentarios y buena parte de la doctrina, más a modo de remedio que de ninguna otra manera, tienen que ver con la aplicación de una serie de modalidades, generalmente combinadas, que debieran atacar las fuentes del abstencionismo por medio de la reforma de la normativa o la organización electoral, de la promoción de la participación efectiva con un cambio en la percepción de lo que el voto significa o bien por la aplicación de medidas que tornen obligatoria la emisión del voto en los comicios y asignen consecuenciasseudopunitivas a quien se abstiene en un proceso electoral determinado. En todas estas situaciones, esto es, el abanico de opiniones acerca de los orígenes, las implicaciones y las respuestas al abstencionismo, hay un espacio —mayor o menor— para la organización electoral.¹¹ En efecto, si para contrarrestar la erosión de la legitimidad del régimen democrático representativo es precisa una reforma a la legislación electoral, a la construcción del padrón electoral o a la estadística de quienes votaron y quienes se abstuvieron, el organismo electoral tiene algo que decir y, por lo general, mucho que ejecutar. Y el derecho electoral será el instrumento para la construcción, la implantación o la puesta en ejecución de las respectivas respuestas.

¹⁰ Y entre las opiniones no falta quien sostenga que el crecimiento progresivo del abstencionismo configura una amenaza para la estabilidad o para la legitimidad de la democracia misma y atribuye responsabilidad, por su existencia de cara a su eventual reparación, a todos los actores o participantes en la vida política e institucional de nuestros países. En algunos casos, se ha equiparado al abstencionismo con una de las fuerzas políticas y se ha estimado que un proceso con alta votación efectiva es exitoso, lo cual llevaría a la consecuencia de que cuanto más alto el abstencionismo, menor el éxito de un proceso.

¹¹ La mayor o menor extensión de la responsabilidad del organismo electoral en esta materia dependerá, entre otras cosas, del contenido y amplitud de sus facultades, siendo que uno estrictamente jurisdiccional tendrá un área de acción más restringida que uno que englobe la administración a la vez que la justicia electorales. Las respuestas al abstencionismo, *in fine*.

Podemos, entonces, afirmar que el abstencionismo, su extensión e impacto relativo configuran un conglomerado de temas que pueden y suelen incidir en la percepción que se tenga de la vigencia y dinamismo de la democracia representativa y que las medidas a las que puede dar lugar¹² involucran frecuentemente a la organización electoral. Podemos también coincidir en que éste es uno de los aspectos más inquietantes de la actual coyuntura política e institucional de América Latina y que, como lo muestra el cuadro XIV.1, encuentra expresión en todos los países cuyos datos se han utilizado como referente para este análisis.

6. IMPLICACIONES DEL ABSTENCIONISMO

Como se verá, hay una variedad de juicios relativos a la importancia y el significado del abstencionismo, algunos de los cuales difieren en función del tipo de abstencionismo de que se hable, tema que ya esbozamos. Los más extremos varían desde interpretar un creciente o persistente abstencionismo como una amenaza a la vigencia del régimen democrático hasta considerarlo una escogencia racional en virtud del “costo asociado” con el acto de votar (Verba y Nie, 1972; Riker *et al.*, 1968).

Probablemente ambas posiciones encierran una verdad parcial. Hay, seguramente, algunos que se abstienen porque han perdido la fe en la democracia como sistema¹³ y hay, ciertamente, otros que no concurren a las urnas porque en su forma de vida el voto es oneroso frente a sus demás actividades y porque posiblemente no consideran indispensable su participación particular en el proceso democrático o aun porque confían en el resultado sin importarles una opción partidaria concreta.

En el fondo, existe una diferencia de concepción del voto y su ejercicio que no debe desconocerse. En una posición “liberal” —vinculada ciertamente con el régimen que preceptúa el voto exclusivamente como un derecho— el ejercicio del voto es un acto potestativo y la abstención una manifestación de esa potestad. En la posición contraria, “funcionalista”, el voto

¹² Utilizamos el léxico común en la materia, sin que por ello prejuzguemos en este momento si el abstencionismo, tal cual, es un fenómeno estrictamente negativo, un “problema” y por tanto debe llevar a “soluciones” correctivas.

¹³ Lo cual no es un porcentaje despreciable, según los datos del Latinobarómetro sobre la confianza en la democracia en esta parte del mundo. Véase el Informe de Prensa 2002, disponible en www.latinobarometro.org.

se ve como un deber y una función y no ejercerlo es un incumplimiento —relacionada esta posición con el régimen de voto obligatorio—. ¹⁴ Pero hay variaciones entre las posiciones. Así, uno de los factores importantes, al que, por ejemplo, la doctrina estadounidense ha dedicado especial tiempo, esfuerzo y propuestas, es el de determinar cuál sea el costo del voto, en términos relativos y para una persona determinada, teniendo en consideración el posible beneficio que derive del triunfo de una opción política, por ejemplo, frente a la pérdida de una eventual ganancia económica en el tiempo que se emplee para concurrir a las urnas, en un sistema en el cual las elecciones se realizan en un día laboral (véase Riker *et al.*, 1968). De la misma manera habrá quienes recurran al abstencionismo como una forma de protesta, sea contra el sistema o bien contra la oferta partidaria o las opciones abiertas para el respectivo proceso ¹⁵ y quienes se mantengan al margen porque les es indiferente —en un sentido no necesariamente negativo— quien resulte electo. Puede argumentarse, mientras no se viole ninguna disposición específica, ¹⁶ que el abstencionismo es una forma de expresión, en tanto la disconformidad es válida y sana en toda sociedad democrática.

Por otra parte, no podemos olvidar que hay una variedad de factores generadores de abstencionismo y que, por consiguiente, es improbable que exista una explicación o interpretación única de los respectivos índices. Al haber factores objetivos que pueden implicar una ausencia de las urnas, es preciso desagregar el respectivo efecto antes de llegar a conclusiones contundentes sobre las tendencias en materia de abstencionismo. Entonces, si el abstencionismo es sólo parcialmente un asunto de la cultura política imperante en un lugar y tiempo determinados, y este segmento está sólo parcialmente constituido por individuos escépticos, desilusionados o contrarios al régimen democrático, las implicaciones que se deriven del abstencionismo no podrán ser absolutas y será necesario el estudio de los

¹⁴ Nohlen hace un detallado análisis de estas dos visiones en “Ampliación de la participación política y reducción del abstencionismo: ejes de una cultura democrática y una nueva ciudadanía para el siglo XXI”, ponencia presentada en la XVII Conferencia de los Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal). San José, Costa Rica, 2003.

¹⁵ A su manera, los pueblos desarrollan su propia interpretación o práctica del abstencionismo. Recientes artículos en Argentina hablan ya del “voto bronca”, aunque uno de sus componentes sea, contradictoriamente, el no voto. Véase Martínez, (2002): “Llegó para quedarse. Aportes al análisis del abstencionismo electoral”, en www.funif.org.ar.

¹⁶ Es decir, en tanto no exista el “voto obligatorio”.

diversos factores motivantes, en primer término, y de la distribución del abstencionismo por rangos en segundo lugar.¹⁷

Lo anterior no quiere decir, claro está, que la persistencia, alta magnitud o tendencia creciente no deba motivar la preocupación de quienes se interesan por la solidez y la salud de los regímenes democráticos, especialmente en el caso de sistemas que se han “recuperado” recientemente, pero sí advierte acerca de los errores de un acercamiento simplista que pretenda hallar un solo componente y una única explicación en los índices de abstencionismo. La falta de homogeneidad en el abstencionismo es, precisamente, uno de los factores que deben considerarse y por lo cual los datos desagregados son tan importantes. Así, Lijphart (1997) ha argumentado que una de las consecuencias más negativas del abstencionismo es que trae consigo una diferencia en la representación, puesto que son los sectores de más bajos ingresos, entre otros, los que más tienden a abstenerse en las elecciones, y que un incremento sostenido en el abstencionismo podría llevar a que los representantes perciban su mandato como proveniente de los sectores más altos o con mayor escolaridad, lo cual sería una discriminación inaceptable para un sistema democrático, al distinguir entre “clases” de ciudadanos. Y si de legitimidad se trata, hay otro tema importante: el abstencionismo varía también dependiendo del tipo de elección específica de que se trate, aun cuando se mantuvieran iguales los factores objetivos que inciden en algunas de las categorías de abstencionismo. En general, las segundas rondas —*ballotage*— generan mayor abstencionismo, y las elecciones locales, menor votación que las elecciones presidenciales.¹⁸ Si éste es el resultado de un juicio de valor que considera “menos importantes” unas elecciones que otras, debe ser tenido en cuenta a la hora de definir posibles respuestas al abstencionismo, que es el tema del que ahora debemos ocuparnos.

En suma, la variedad de concepciones acerca del sentido del voto y la multiplicidad de factores que puedan inducir a la abstención arroja una amplia diversidad de interpretaciones acerca de las tasas de participación electoral, con implicaciones a veces contrarias asignadas a sus variaciones en el tiempo o en el espacio.

¹⁷ Si es posible, por región, por edad, por condición económica.

¹⁸ El abstencionismo en Costa Rica, por ejemplo, creció casi nueve puntos entre la primera y la segunda vueltas presidenciales en 2002, como consta en el cuadro XIV.2.

7. RESPUESTAS AL ABSTENCIONISMO

Nos interesa, en este momento, abordar la cuestión de las medidas que pueden adoptarse para reducir la incidencia, persistencia o tendencia ascendente del abstencionismo. Este tema está mediatizado, bien se comprende, por los dos precedentes en esta contribución: el carácter del voto y el significado e implicaciones que atribuyamos al abstencionismo. Por el primero, ya que algunas de las propuestas no pueden ponerse en práctica si se dispone que el voto es exclusivamente un derecho. Así, habría una contradicción entre este principio y la implantación del “voto obligatorio”, puesto que se estaría estableciendo una consecuencia no derivada de las características del derecho y que excede en mucho las necesidades de “garantía”. Por el tema del significado y las implicaciones, porque si se adopta una posición afín a las que consideran el abstencionismo una escogencia racional de cierta utilidad social, no sería válido ni congruente propulsar programas que estimulen la participación por medio del voto y, menos aún, medidas que sancionen el ausentismo electoral. En otras palabras, para aplicar una amplia gama de medidas a favor del voto y en contra del abstencionismo debe conceptualizarse el voto como algo más que un derecho y el abstencionismo como un fenómeno que tiene consecuencias negativas para el sistema democrático. Y también hay una clara relación entre las posibles respuestas y las categorías o tipos de abstencionismo, puesto que hay un abanico de opciones que es posible aplicar, por lo cual las dividiremos en función de este criterio:

a) Respuestas relacionadas con el sistema electoral (en sentido amplio). Buena parte de la doctrina ha encontrado en la figura del “voto obligatorio” una medida adecuada para reducir las tasas de abstencionismo (Alcubilla, 2000). Su adopción, sin embargo, depende de las características de los respectivos sistemas jurídicos y tiene consecuencias onerosas, ya que debe cuantificarse el costo de la puesta en práctica de las sanciones que se establezcan. Además, requiere de una reforma electoral que puede incluir disposiciones constitucionales. Tiene consecuencias sobre la percepción que se tenga respecto de la propia participación, al punto de que puede percibirse la democracia no como una construcción de la libertad, sino como una imposición del sistema. Y no es la única en el cuadro del sistema electoral: una reubicación de mesas electorales, una depuración del padrón, una ampliación del plazo para inscribir traslados de residencia en el caso

del voto domiciliario, la eliminación de mecanismos como el “colegio cerrado”, el impulso a medidas que faciliten el voto de las personas con discapacidades físicas, son todas soluciones parciales que pueden contribuir a reducir el índice de abstención. Cuando se trata del tema de lo “oneroso” relativamente hablando, que el voto puede ser, se han hecho propuestas (Squire, 1987) para ubicar las elecciones en fin de semana, declarar el día de celebración feriado laboral y hasta compensar temporal o materialmente el ejercicio efectivo del voto a fin de inclinar la balanza hacia el lado del beneficio y reducir el costo relativo. No hay, por demás, un solo lugar en el cual el padrón electoral no guarde relación con el índice de quienes se abstienen de concurrir a las urnas; cualquier esfuerzo que se practique en el sistema electoral debe tener éste como uno de sus elementos, cuyo peso específico dependerá, por supuesto, del país de que se trate, de su historia y de su mecánica electoral.

b) Respuestas relacionadas con la cultura política¹⁹ y la valoración del voto. Una de las propuestas más frecuentes para la reducción de los índices de abstencionismo es la que propugna por la inducción de una valoración más positiva del voto, de la responsabilidad ciudadana que significa su ejercicio y de la necesidad de disminuir el abstencionismo. Para ello, se propician instrumentos como las campañas de motivación ciudadana, para un efecto a corto plazo y con frecuencia para un proceso electoral determinado, o la utilización de la educación —formal e informal— para la conformación de valores afines a la participación que luego se transformen en actitudes distantes del ausentismo electoral voluntario. En el primer caso, es necesario considerar que, por las características del abstencionismo ya estudiadas, deben ser bien “direccionadas”, esto es, hacia estratos o contra percepciones precisamente determinadas. Pero cabe advertir que algunas de éstas, cuando tienen que ver con la vida política del país, con la valoración relativa de las opciones partidarias, difícilmente podrán ser superadas si no es por medio de la acción efectiva de los propios implicados, los partidos políticos, y con empleo de mecanismos que van mucho más allá de una simple campaña. En el segundo tipo de instrumentos, la educación formal e informal, la implantación de programas que revaloren el voto requiere del esfuerzo conjunto de una multiplicidad de agentes, puesto que hoy en día es tan importante la formación de valores por la acción de los medios de comunicación como lo es la que se realiza en la escuela —sin olvi-

¹⁹ Es interesante y oportuno el análisis de Fernández Baeza (2000).

dar la experiencia acumulada de las organizaciones no gubernamentales en la materia—,²⁰ de una imprescindible continuidad en su práctica, de la mano con la actualización que el cambio de circunstancias históricas trae consigo y de la combinación de contenido, metodología y alcance, para evitar la emisión de mensajes contradictorios que terminan fomentando las actitudes que se quiere cambiar.²¹

Cabe advertir, por último, que la adopción de “respuestas” a un alto porcentaje de abstención debe considerar la complejidad de causas y motivaciones, respetando, ciertamente, la validez de una conducta abstencionista y la imposibilidad —e inconveniencia— de su erradicación completa. Y, claro está, que cualquier medida que se adopte debe ser congruente con las bases del régimen electoral y con sus instituciones fundamentales.

En primer término, la respuesta que demos dependerá del tipo de organismo electoral y específicamente de las facultades de que goce. En general, en América Latina los organismos electorales tienen amplitud en su cuadro de acción, salvo que se trate de la asignación de responsabilidades exclusivamente jurisdiccionales con impedimento de entrar en otras posibles áreas. Esto es, en principio, la posibilidad de trabajo de un organismo electoral se verá limitada por las restricciones que su marco normativo establezca.

Lo anterior es fundamental desde el análisis del primer grupo de respuestas recién esbozadas. La participación de un organismo electoral en la promoción de una reforma electoral en favor del voto obligatorio o para la abolición de modalidades de votación poco favorables para la participación electoral puede verse limitada por su incapacidad de iniciativa legislativa, lo que obligaría a que ese esfuerzo estuviera mediatizado y no ejercido directamente.

Lo mismo puede decirse de la acción, en conjunto con otras entidades, en proyectos de educación para promover la participación política. En pocas ocasiones podría afirmarse contundentemente que hay un impedimento legal para que un organismo electoral tenga presencia en estas iniciativas, pero hay un campo para la interpretación en ciertas instituciones que limitaría la flexibilidad presupuestaria y funcional que se requiere.

²⁰ En varios campos, es notable la multiplicación de recursos que produce la combinación de esfuerzos entre lo público y lo privado en el avance de proyectos de esta naturaleza. En un tema similar, véase IIDH/BID (2000).

²¹ Sobre algunos de estos temas, véase Magendzo (1993) y Rodino (1999).

Lo que sí resulta evidente es que hay un espacio válido para los organismos electorales en las respuestas que se quiera practicar ante el abstencionismo. En el primer bloque, porque no debería haber cambios en el sistema electoral sin que medie al menos la opinión de los encargados de organizarlo y resolver sus conflictos.²² En el segundo, porque la cuestión de la cultura política no puede estimarse ajena a la labor de un organismo, salvo expresa prohibición, por las consecuencias directas que las situaciones relacionadas tienen en el cumplimiento de su labor.

Conviene aquí recordar que muchos buscan asignar responsabilidad a la organización electoral cuando crece el abstencionismo, sin tomarse el cuidado de analizar las raíces del fenómeno y estudiar las posibles respuestas. Y también parece correcto afirmar que hay medidas que un organismo electoral puede adoptar, en el marco de su competencia, que contribuirían a estimular la participación política, medidas que tienen que ver con la ubicación de las mesas o el sufragio de las personas con discapacidades físicas y que pueden ser significativas cualitativa, si no cuantitativamente. Pero, tal como se dejó expresado, un análisis de los datos y las tendencias es por lo menos aconsejable, si no imprescindible.

8. CONSIDERACIONES FINALES

El abstencionismo es un fenómeno complejo en su composición y en los factores que le dan origen, vida y fortaleza. Aun en la doctrina más interesada en la promoción de la democracia, la percepción que de él se tenga dista de ser universal o necesariamente negativa y está directamente relacionada con la visión que se tenga acerca de la naturaleza del sufragio. Por ello, las respuestas que se ensayen frente al abstencionismo deben ser estudiadas con base en datos o estudios que permitan hacer una radiografía de su estructura o, de lo contrario, resultarán en la adopción de medidas relativamente ineficaces o más bien extremas. El ejemplo más claro es que el instrumento más mencionado cuando se habla de “combate al abstencionismo” es el voto obligatorio, pero su implantación y práctica entraría en conflicto con las prescripciones generales sobre el sufragio, resultaría extremadamente onerosa o significaría una considerable modificación del

²² Imagínense las consecuencias para la labor de un organismo electoral que tiene la implantación del “voto obligatorio” en cuanto al control que significa y las sanciones que conlleva.

aparato electoral sin que ataque la mayoría de las causas generadoras del abstencionismo y, probablemente peor, sin que las distinga, afectando en cambio la visión que la ciudadanía tiene del sistema democrático.

Por otra parte, es necesario subrayar que es falso que la totalidad de quienes se abstienen terminen dañando con su conducta la legitimidad del régimen democrático, puesto que la abstención es, también y esencialmente, una faceta válida de la libertad de expresión, componente esencial de una democracia representativa. El padrón electoral, su construcción y sus posibilidades de depuración son elementos esenciales para conocer bien el abstencionismo y para adoptar medidas para estimular la participación política.

En este sentido, una variedad y combinación de respuestas frente al abstencionismo tiene mayor potencial de acción que las propuestas únicas y aisladas. Conviene recordar que hay que buscar incidir en el derecho electoral, pero también llegar a las corrientes que alimentan la cultura política, sin olvidar el papel de primera línea que corresponde a la educación en una respuesta integral.

Por último, el abstencionismo, como suele suceder con los temas de la democracia, tiene raíces para cuyo estudio la información correcta, actualizada y desagregada, y el acercamiento franco a los valores socialmente imperantes son de igual importancia. Cualquier reacción que suscite la existencia, persistencia o el incremento en las tasas de quienes no concurren a las urnas, si quiere ser sensata y medible, debe inevitablemente abarcar ambos campos.