

CONFERENCIA MAGISTRAL

EL ABSTENCIONISMO ELECTORAL: ALGUNOS DILEMAS DERIVADOS DE SU EXISTENCIA PARA EL DERECHO Y LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

*José THOMPSON**

SUMARIO: I. La extensión del abstencionismo. II. El tema de la definición y el concepto de abstencionismo. III. La naturaleza del voto como medida del abstencionismo. IV. Las implicaciones asignadas al abstencionismo. V. Las respuestas al abstencionismo. Conclusión general.

Nota inicial. Esta ponencia fue escrita durante la estadía del autor en un programa de intercambio académico en la Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia, Nueva York, Estados Unidos y se nutrió del tiempo y recursos facilitados por este intercambio. A la Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia y, en particular, al profesor Alejandro Garro, una nota especial de gratitud y reconocimiento por su generoso apoyo a esta contribución al debate de uno de los temas electorales de nuestro tiempo.

INTRODUCCIÓN

En el repaso de los análisis de los procesos electorales de las Américas, especialmente en la actual coyuntura de extensión casi plena de la democracia representativa en el Continente, es reiterada la

* Director, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

mención al abstencionismo, con la asignación de una valoración más o menos negativa pero con poco análisis desagregado de su composición. En el presente documento, abordamos la cuestión del concepto, la naturaleza y los elementos discernibles en este fenómeno, trayendo elementos de diversas posiciones doctrinales para tener una visión más completa de su homogeneidad o heterogeneidad y de sus implicaciones para la salud del régimen democrático. A esa luz, se busca dejar planteadas algunas reflexiones acerca de las posibles respuestas para el estímulo de la participación por medio del sufragio, en particular, con la consideración de la posible incorporación de los organismos electorales, según su misma naturaleza.

I. 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 recurridos 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 niveles de abstencionismo que se dan en los distintos procesos electorales y que deriva de la extensión del fenómeno serias consecuencias para la vigencia, salud y solidez del régimen democrático.

Desde los albores de la democracia representativa,¹ la no participación en la toma de decisiones colectivas en la forma de elecciones ha existido 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 “abstencionismo”, ha dado lugar a abundantes notas de prensa, comentarios y artículos de opi-

¹ Puede consultarse a MACKENZIE, W., *Elecciones libres*, Madrid, 1962 para la recapitulación de preocupaciones vigentes en la democracia ateniense acerca de las consecuencias del abstencionismo en esas épocas.

nión, 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.

Si el abstencionismo es el síntoma de un progresivo desencanto con la democracia como forma de gobierno, si el abstencionismo es una forma de protesta contra el sistema —posiblemente reveladora de una nostalgia por formas más bien autocráticas de ejercicio del poder—, si el abstencionismo es una consecuencia de esquemas electorales que desestimulan la participación en los sufragios, si el abstencionismo es una forma válida pero riesgosa de expresar disconformidad con la clase política, si representa de apatía que puede llegar a transformarse en automarginación del sistema, son todas opiniones que hallamos en los análisis de los comicios latinoamericanos en los últimos años.

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.

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 relacionadas con la legislación, la doctrina o la práctica electorales, además, claro está, de la rápida relación con el temario de la cultura política.²

² Una simple búsqueda de notas de prensa y artículos de opinión disponibles en internet con solo recurrir a la palabra clave abstencionismo electoral ofrece una variedad de posiciones que incluyen las esbozadas y algunas más. Desde la República Dominicana en la óptica de la sociedad civil (www.pciudadana.com/articulos_analisis/03112002) hasta la preocupación recogida por la prensa respecto del alto abstencionismo en las elecciones de 1999 en Guatemala (www.eecs.umich.edu) son ejemplos de esta variedad.

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 consecuencias pseudopunitivas 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.³ 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.

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 sus posibles soluciones⁴ involucran frecuentemente a la organización electoral. Podemos también coincidir en que este es uno de los aspectos más inquietantes de la actual coyuntura política e institucional de América Latina y que, como lo muestra el *cuadro 1*, encuentra expresión en todos los países cuyos datos se han utilizado como referente para

³ 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. Sobre este tema, ver *infra*, 5. Las respuestas al abstencionismo, *in fine*.

⁴ 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.

este análisis. Pero antes de avanzar en la consideración de las causas, las consecuencias y las eventuales propuestas derivadas, conviene esclarecer si todos hablamos de lo mismo cuando nos referimos al abstencionismo, si la doctrina es conteste en calificarlo como un fenómeno negativo y, sobre todo, a los efectos de esta ponencia, si la estructura electoral y, en particular, los organismos electorales, tienen una responsabilidad derivada que hace a las raíces o a las eventuales respuestas que se den al abstencionismo.

Cuadro 1
Porcentajes de abstencionismo en países elegidos en América*

País	Año	Tipo de elección	Porcentaje de abstencionismo
Chile	2001	Parlamentarias	13.5
Colombia	2002	Presidenciales	53.7
Costa Rica	2002	General	31.16
Costa Rica**	2002	Segunda ronda presidencial	39.04
Estados Unidos	2000	Federal	48.7
El Salvador	1999	Presidencial	61.4
Guatemala	1999	Segunda ronda presidencial	59.6
Honduras	2001	General	33.85
Jamaica	1997	Parlamentaria	34.6
Panamá	1999	Presidencial	23.8
República Dominicana	2000	Presidencial	18.63
Santa Lucía	1997	Parlamentarias	33.9

* Los datos, en sus decimales, y las denominaciones pueden variar según las fuentes, aunque en la mayor parte de los casos, han sido proporcionados por los respectivos organismos electorales.

** Caso tipo para marcar la diferencia del índice de abstencionismo según la naturaleza de la elección.

II. EL TEMA DE LA DEFINICIÓN Y EL CONCEPTO DE ABSTENCIONISMO

El *Diccionario Electoral*, punto de referencia de la doctrina en la materia, busca conceptualizar el 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”.⁵

El anterior parece constituir un concepto definido de manera negativa, esto es, por la contraposición entre participantes y abstencionistas en un proceso determinado y es el hecho de ejercer efectivamente el sufragio el factor diferenciante entre ambas categorías.

Otros autores ven el abstencionismo, más bien, como la escogencia de una conducta distinta de la 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 los votos nulos—, esto es, en la votación que, producida en las urnas, se separa de las opciones, partidarias o individuales abiertas al electorado.⁶ En esta concepción, la ausencia de las urnas, la no concurrencia a la mesa electoral, el ausentismo electoral en suma, se uniría a la votación expresada en las papeletas en blanco o anuladas intencionalmente en la conformación de la categoría mayor, el abstencionismo electoral.

A los efectos del presente documento, preferimos afiliarnos con la mayor parte de la doctrina y excluir de la definición de abstencionismo todos aquellos casos en que el elector concurre a la votación y ejerce su derecho al voto, dado 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, dado 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,

⁵ Ver ALCUBILLA, Enrique, en IIDH/Capel, *Diccionario Electoral*, segunda edición, San José, 2000, I Tomo.

⁶ Así, HERNÁNDEZ BRAVO, Juan, en *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, disponible en www.ucm.es.

abstencionismo y ausentismo serían conceptos paralelos, por lo menos hasta ahora.

Lo anterior, sin embargo, no agota la materia relativa a la definición y concepto de abstencionismo. Bajo esta noción se incluyen una serie de circunstancias que deben ser desagregadas si queremos analizar las causas y consecuencias o, mejor, los factores desencadenantes y las implicaciones del abstencionismo.

En general, tiende a sugerirse que abstencionismo equivale a 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 ese 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 aquellos casos en que el abstencionismo se produce por factores objetivamente ajenos a la voluntad del potencial elector. Entre ellos, lo que Alcubilla llama “abstención estructural”, esto es, derivada de la estructura misma del proceso electoral.⁷ Probablemente, las principales causas para 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 escogencia consciente de un potencial elector. Lo mismo es cierto de los casos en

⁷ En realidad, modificamos el concepto utilizado por Alcubilla para crear al menos dos categorías que él engloba en una sola. En efecto, para Alcubilla abstención técnica o estructural incluye todos los casos relacionados con factores ajenos a la voluntad del individuo, tales como clima, sistema electoral, 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.

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.

Antes de abandonar los temas derivados del padrón electoral conviene detenerse, por un momento y 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 reducido de lo que es si se cambian los elementos de cálculo. Así, en ciertos sistemas⁸ la inscripción en el registro electoral es voluntaria, aunque no lo sea el voto; como resultado 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 han sido decididas por la autoridad electoral. La distancia geográfica aunada a factores de la naturaleza, meteorológicos o de otro tipo, suele tornar imposible el acceso de algunos electores que son, así, sumados al porcentaje de “abstencionismo”, aunque tampoco en su caso impere una voluntad de no participar.

También puede darse un porcentaje de abstencionismo por otras condiciones relacionadas con el funcionamiento de la mecánica electoral, aunque la influencia o causa generadora sea más indirecta. Un ejemplo es la escogencia del “colegio cerrado” o, mejor, lista cerrada, que funciona en ciertos sistemas⁹ y que exige al votante inscribirse y sufragar en un determinado período de tiempo sin abandonar el recinto de votación, lo cual evidentemente reduce el margen de maniobra que un elector tiene temporal y espacialmente.¹⁰

En un sentido parecido puede ubicarse la falta de votación que se produce por razones individuales pero de carácter objetivo, fundamentalmente la no concurrencia de las urnas por estado de salud o condición física. En este caso, la ubicación de las mesas de votación es

⁸ Es el caso de Chile, al momento en que esto se escribe.

⁹ Es todavía el caso de la República Dominicana.

¹⁰ Espacialmente, porque si hay un error en el recinto elegido o un cambio en el recinto asignado, el desplazamiento consume el tiempo acordado para la inscripción o el sufragio.

ya no la causa determinante sino la concausa menor, ya que, aun decidiendo colocar mesas en los hospitales, hospicios y hogares de adultos mayores, que puede ser de por sí oneroso pero disminuye este factor de no concurrencia 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 físicas¹¹ puede incidir en este tipo de abstencionismo, incluso si se adoptan medidas, prácticas y normas que faciliten el ejercicio del voto de las personas afectadas por esta condición.¹²

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,¹³ pero si se hallan en el padrón electoral se agregarán al porcentaje de abstencionismo.

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 aquel en que la ciudadanía, 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,

¹¹ Este tema ha motivado una investigación y respectiva publicación del IIDH/Capel, en el número 47 de la Serie *Cuadernos de Capel*, San José, 2002, 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.

¹² Lo cierto es que en este caso —y no solamente en este caso— se involucran además consideraciones de no discriminación que son de especial importancia cuando se observa el voto como el ejercicio de un derecho humano constitucional e internacionalmente reconocido.

¹³ 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, 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.

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

Tampoco distinguiremos por ahora el abstencionismo de este tipo 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, el que podemos denominar “abstencionismo en sentido estricto” o “ausentismo electoral voluntario”, el que motiva las mayores preocupaciones y al cual se asignan distintas implicaciones, generalmente negativas. Es, al menos en teoría, al su combate al que se dirigen los intentos por 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, debemos todavía 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.

III. 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 tanto, le asignan diversas consecuencias.

El común denominador, internacionalmente reconocido por demás,¹⁴ es que el sufragio es el ejercicio de un derecho, cuya protección está garantizada por diversas ramas del ordenamiento jurídico. Por ello mismo, el sentido mismo del derecho electoral —en una so-

¹⁴ Ver 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 mas allá de las analizadas en esta ponencia, ver THOMPSON, José, “Participación, democracia y derechos humanos” en *Revista IIDH*, número 34-35, IIDH. 1995, San José, Costa Rica.

ciudad 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 adquiriera su verdadera dimensión.

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.

Pero la noción del voto como un derecho no es única ni está exenta de matices en la doctrina y en las fórmulas jurídicas.¹⁵ 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.¹⁶ 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 puede acarrear responsabilidades diversas, incluyendo la institución del “voto obligatorio” según la cual el no ejercicio del sufragio conlleva la imposición de sanciones de distinta naturaleza, como de hecho ocurre en un número considerable de países.¹⁷

¹⁵ Ver al respecto el análisis que hace FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, en la voz “voto” contenida en IIDH/Capel, *Diccionario Electoral*, op. cit., tomo II.

¹⁶ Por ejemplo, Costa Rica, Ecuador o Chile definen el sufragio como un deber, aunque, como se verá, asignan consecuencias diversas a esta disposición.

¹⁷ En América Latina, el abstenerse de ejercer el voto puede acarrear sanciones de naturaleza civil o relacionadas, como ocurre en el Perú, en donde por no votar el ciudadano recibe una multa de 124 soles, poco más de 30 dólares americanos. Para cerciorarse de aplicar la multa, a los que votan se les coloca una calcomanía o *sticker* en su documento de identidad. Aquellos que no tienen la calcomanía de la última elección no pueden firmar contratos, cobrar cheques o salir del país, lo que los obliga a ir al Banco de la Nación para pagar la multa cuanto antes. Los miembros de mesa sorteados para tal labor, si no asisten también tienen una multa de 154 soles. En otras latitudes, 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. Ver la voz “voto obligatorio”, disponible en www.aceproject.org, que conjuga opiniones ya datos de diversas fuentes.

En todo caso, lo que es universal es la concepción del voto como mecanismo por excelencia de participación política, aunque esta compleja noción involucra una serie de elementos que no se agotan en el derecho a elegir y a ser elegido.¹⁸ Desde esta perspectiva, el abstencionismo estrictamente hablando puede erosionar la base misma de la democracia representativa, cuyo sentido viene dado, 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 una posición en el sentido 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.¹⁹ Lo que sería grave es que existan límites injustificables a su ejercicio u obstáculos para su materialización concreta.

En cambio, si nos afiliamos con la posición en 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 entraña 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.

¹⁸ Ver THOMPSON, José, *op. cit.*

¹⁹ Sobre el tema, ver Gros Espiell, Héctor, *Derechos humanos, derecho internacional y política internacional*. IIDH, 1986. San José, Costa Rica.

IV. LAS IMPLICACIONES ASIGNADAS AL ABSTENCIONISMO

Antes de entrar a esbozar las posiciones existentes en torno al abstencionismo, es necesario hacer una precisión acerca de los datos y estadísticas que se manejan para el cálculo del porcentaje de quienes no concurren a las urnas en procesos electorales determinados. El manejo de la información en materia de abstencionismo no es uniforme y puede afectar las conclusiones que de su rango se deriven.

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 Estados Unidos, por su parte, dada la variedad de disposiciones de los estados federados, se calcula el abstencionismo a partir del universo de potenciales votantes y no del padrón electoral en sentido estricto. En otras palabras, un porcentaje del 13% de abstencionismo en Chile y uno del 47% en Estados Unidos no serían tan abismalmente distantes si ambos países tuvieran el cálculo con base en un padrón como el de Costa Rica y ciertamente el porcentaje sería mayor en Chile y menor en Estados Unidos.

Esta afirmación tiene importancia no sólo para los cálculos respectivos, sino que ayuda a comprender algunas posiciones, especialmente entre la doctrina anglosajona,²⁰ que no siempre asigna consecuencias negativas a los altos índices de abstencionismo.

Como se verá de seguido, hay una variedad de juicios relativos a la importancia y significado del abstencionismo, algunos de los cuales difieren en función del tipo de abstencionismo de que se hable, tema que ya esbozamos.

²⁰ A pesar de que Inglaterra, Estados Unidos, Australia, Canadá y Nueva Zelanda ofrecen situaciones muy diversas de participación y de abstencionismo, ver JACKMAN, R., "Political institutions and voter turnout in the industrial democracies" en *American Political Science Review*, vol. 81, pp. 405 ss.

Los más extremos varían desde el 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.²¹

Probablemente ambas posiciones encierran una verdad parcial. Hay, seguramente, algunos que se abstienen porque han perdido la fe en la democracia como sistema²² 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.

Uno de los factores importantes, al que la doctrina estadounidense se ha dedicado especial tiempo, esfuerzo y propuestas, es el de determinar cual sea el costo del voto, en términos relativos 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.²³

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 proceso²⁴ y quienes se mantengan al margen porque les es indiferente —en un sentido no necesariamente negativo— quien resulte electo.

De hecho, un porcentaje de abstencionismo es signo de autenticidad de las elecciones. Cuando hay un ciento por ciento de la votación, hay más que una sospecha de que se trata de un proceso amañado.²⁵ Puede argumentarse, mientras no se viole ninguna dis-

²¹ Ver VERBA, S *et alt.*, *Participation in America. Political democracy and social equality*, New York, 1972 y RIKER, W., *et alt.*, “A theory on the calculus of voting” en *American Political Science Review*, vol. 62, 1968.

²² Lo cual no es un porcentaje despreciable, según los datos del Latinobarómetro sobre la confianza en la democracia en esta parte del mundo, ver el Informe de Prensa 2002, disponible en www.latinobarometro.org.

²³ Ver los estudios de RIKER, W., *et alt.*, *op. cit.*

²⁴ 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, ver MARTÍNEZ, Germán, “Llegó para quedarse. Aportes al análisis del abstencionismo electoral”, en www.funif.org.ar.

²⁵ Los resultados de las recientes “elecciones” (octubre, 2002) en Iraq son especialmente elocuentes, en particular porque se dirigieron a un mismo candidato.

posición específica,²⁶ que en algunos casos 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 existe una variedad de factores generadores de abstencionismo y 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 éste segmento está sólo parcialmente constituido por individuos escépticos, desilusionados o contrarios al régimen democrático, las implicaciones que se deriven del abstencionismo no pueden ser absolutas y es necesario el estudio de los factores motivantes, en primer término, y de la distribución del abstencionismo por rangos diversos.²⁷

Lo anterior no quiere decir, claro está, que la persistencia, alta magnitud o tendencia creciente no deba motivar a la preocupación a quienes se interesan por la solidez y la salud de los regímenes democráticos, especialmente si estamos 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 sólo 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. Alguna parte de la doctrina²⁸ 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 un incremento sostenido en el abstencionismo podría llevar a que los representantes perciban su mandato como proveniente de los sec-

²⁶ Es decir, en tanto no exista el “voto obligatorio”.

²⁷ Si es posible, por región, por edad, por condición económica.

²⁸ Así, ver LIJPHART, Arend, “Unequal participation: democracy’s unresolved dilemma”, en *American Political Science Review*, vol. 91, 1997.

tores más altos o con mayor nivel de 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, aún manteniéndose 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 presidenciales.²⁹ Si este 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.

V. LAS 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 ponencia: el carácter del voto y el significado e implicaciones que atribuyamos al abstencionismo.

Por el primero, ya que algunas de las propuestas que se hagan 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 e implicaciones, porque si se adopta una posición afín a las que considera el abstencionismo una escogencia racional de cierta utilidad social, no sería válido y congruente impulsar programas que estimulen la participación por medio del voto y, menos aún, medidas que sancionen el ausentismo electoral.

²⁹ El abstencionismo en Costa Rica, por ejemplo, creció casi nueve puntos entre la primera y la segunda vueltas presidenciales en el 2002, como consta en el cuadro 1. Ver también *ibid.*, p. 17.

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.³⁰ 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 respecto de la percepción que se tenga respecto de la propia participación al punto 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 abstencionismo. Cuando se trata del tema de lo “oneroso” relativamente hablando, que el voto puede ser, se han hecho propuestas³¹ 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 sólo lugar en el cual el padrón electoral no guarde

³⁰ Ver ALCUBILLA, Enrique, *op. cit.*

³¹ Ver SQUIRE, P., et alt., “Residential mobility and voter turnout”, en *American Political Science Review*, vol. 81, 1987.

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 política³² 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 tales 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 ciertas percepciones, 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 revaloricen 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 olvidar la experiencia acumulada de las organizaciones no gubernamentales en la materia—,³³ de una imprescin-

³² Es interesante y oportuno el análisis de FERNÁNDEZ, Óscar, en la voz “Cultura política” como consta en IIDH/Capel, *Diccionario electoral*, op. cit., Tomo I.

³³ 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, vease IIDH/BID, *Acceso a la justicia y equidad*, San José, 2000.

dible 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.³⁴

Cabe ahora considerar, en este contexto, cuáles son las posibilidades y necesidades de acción de los organismos electorales.

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 del “colegio cerrado” puede verse limitada por su incapacidad de iniciativa legislativa, lo que obligaría 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 la promoción de la participación política. En pocas ocasiones podría afirmarse contundentemente que existe un impedimento legal para que un organismo electoral tenga presencia en estas iniciativas, pero hay un campo para la interpretación en ciertas instituciones que podría limitar la flexibilidad presupuestaria y funcional que se requiere al efecto.

Lo que sí resulta evidente es que hay un espacio válido para los organismos electorales en las respuestas que se quiera practicar

³⁴ Sobre algunos de estos temas, ver MAGENDZO, Abraham. Bases para una concepción pedagógica para educar en y para los derechos humanos, en *Carpeta de Materiales para Educación en Derechos Humanos*. IIDH-CRE, 1a. edición, 1993. San José, Costa Rica y Rodino, Ana María, *La educación en valores entendida como educación en derechos humanos. Sus desafíos contemporáneos en América Latina*. Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, No. 29, enero-junio 1999; pp. 103-114. San José, Costa Rica.

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.³⁵ 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 una serie de medidas que un organismo electoral puede adoptar, en el marco de su competencia, que pueden contribuir 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.

CONCLUSIÓN GENERAL

El abstencionismo es un fenómeno complejo en su composición y en los factores que le dan origen, vida y fortaleza. Aún 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 pueden resultar en la adopción de medidas relativamente ineficaces o más bien extremas.

³⁵ 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.

El ejemplo más claro es el instrumento más mencionado cuando se habla de “combate al abstencionismo” es el voto obligatorio, pero su implantación y práctica puede entrar en conflicto con las prescripciones generales sobre el sufragio, resultar extremadamente onerosa o significar una considerable modificación del 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.

En todo caso, pareciera una mejor idea hablar en positivo de la promoción de la participación más que del combate al abstencionismo, puesto que no es cierto que la totalidad de quienes se abstienen terminen con su conducta dañando la legitimidad del régimen democrático y podría ser que busquen ejercer una faceta válida de la libertad de expresión, ella también 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 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 sistema 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.

Para el estudio, diseño e implantación de las medidas de promoción de la participación política, salvo que el marco normativo estrictamente lo impida, hay posibilidad y aún necesidad de la presencia activa de los organismos electorales.

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 igualmente importantes. Cualquier reacción que suscite la existencia, persistencia o incremento en las tasas de quienes no concurren a las urnas, si quiere ser sensata y medible, debe inevitablemente abarcar ambos campos.