

La participación electoral como objeto de estudio

Dieter Nohlen

INTRODUCCIÓN

En el discurso político, especialmente en el politológico, uno de los desafíos de la democracia que llama mucho la atención es el abstencionismo. El supuesto que subyace es que la democracia se legitima y, al mismo tiempo, se consolida por medio de la participación masiva en los actos electorales, es decir por medio de una alta participación electoral. En este sentido la sola celebración de elecciones no basta, tampoco la garantía del pluralismo político y de la libertad del elector de escoger libremente entre las ofertas electorales; para cumplir con las expectativas que se han generado en torno a la democracia se requiere, además, una alta concurrencia del soberano, el pueblo, al acto electoral. Este exigente criterio lleva, primero, a destacar el abstencionismo y, segundo, a interpretaciones del fenómeno tendentes a cuestionar la calidad de la democracia y a poner el acento en la desafección de la gente frente a ella.

Como indica el título, en este artículo trataré acerca del abstencionismo como objeto de análisis y como objeto de evaluación. Por un lado, interesan el tamaño y las razones del abstencionismo; por el otro, los criterios para enjuiciarlo. Medir el abstencionismo es fácil pues la estadística electoral nos ofrece una completa información sobre el fenómeno. Disponemos, incluso, de un libro que contiene los datos de participación electoral desde 1945, país por

Alemán. Doctor en Ciencias Políticas y catedrático de la Universidad de Heidelberg. Cofundador y ex director académico del Heidelberg Center para América Latina en Santiago de Chile. Es uno de los mayores estudiosos y especialistas en temas electorales, autor de numerosos libros, con especial interés por los sistemas democráticos y de partidos en América Latina. Se doctoró con un trabajo sobre el parlamentarismo español en el siglo XIX y se ha especializado en política comparada, específicamente en las áreas de instituciones políticas y sistemas electorales.

país, de todos los países, publicado por el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA) en 1997, y con una reedición actualizada en 2002.

Totalmente diferente es la situación de los factores que motivan el abstencionismo así como su evaluación en términos de valor, o sea en términos de sus efectos reales o posibles. Finalmente, dado que la participación electoral, más allá de su magnitud y medición, está vinculada, debido a la creciente extensión de las elecciones en el espacio y en el tiempo, a contextos muy diferentes, se requiere un mayor esfuerzo para entender el abstencionismo.

De acuerdo con estas consideraciones, voy a discutir las siguientes tesis:

1. Es necesario distinguir, en primer lugar, entre participación política y participación electoral, siendo la segunda sólo una forma de expresión de la primera, aunque por varias razones la más importante.
2. Es necesario distinguir, en segundo lugar, entre distintas concepciones de la participación electoral: sea como un valor en sí mismo o un instrumento, o sea como un derecho o una función. Estas dicotomías básicas fundamentan posturas muy diferentes respecto al alcance de la participación electoral.
3. En América Latina, el abstencionismo varía bastante por país y por época. Aunque se observa una ligera tendencia a la baja, las diferencias en el espacio y el tiempo son grandes de modo que la heterogeneidad del fenómeno observado en importancia analítica supera de lejos la supuesta homogeneidad de su desarrollo.
4. Las razones del abstencionismo son múltiples, de modo que cualquier análisis que haga hincapié en una sola causa será indudablemente miope y/o equivocado.
5. Respecto al combate del abstencionismo, si bien los organismos electorales pueden tomar medidas que tienden a aumentar la participación electoral, debido a la multitud de factores causantes involucrados que, por lo demás, pueden fortalecerse o atenuarse mutuamente, estos instrumentos de ninguna manera son suficientes para determinar la magnitud y la evolución de la participación electoral.

6. Para la evaluación del abstencionismo es imperioso distinguir entre dos escuelas: la teoría liberal y la teoría radical o republicana de la participación electoral. La posición liberal es más abierta y no impone mayores requisitos a los ciudadanos; la republicana, en cambio, ve en la ciudadanía el eje de una sociedad políticamente activa y se fundamenta en su mayor participación política. La primera es más realista, más acorde con la condición humana; la segunda, más utópica, más exigente. La diferencia entre ambas escuelas está, sobre todo, en adjudicarle al abstencionismo un significado diametralmente distinto.
7. En América Latina, región que tiende a profesar teorías más exigentes, en el discurso político y politológico se ha establecido el concepto de la participación republicana. Sin embargo, la región carece de las necesarias condiciones para poder realizar una democracia que encarne este alto estándar de participación.
8. Las condiciones sociales existentes en América Latina y, generalmente, los contextos en los cuales se manifiesta la participación electoral llaman a desarrollar una mejor comprensión de ésta, para lo que se indican cuatro criterios:
 - grado de desigualdad social
 - orientación de la cultura participativa en la disyunción Estado – sociedad
 - centralidad del sistema representativo
 - grado de confianza en las instituciones

Estas son las ocho consideraciones básicas que serán estudiadas y fundamentadas a continuación.

1. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Como decíamos, debe distinguirse entre participación electoral y participación política; sin embargo, cabe recordar que la participación electoral constituye un aspecto parcial, una de las muchas dimensiones de la participación política, fenómeno mucho más abarcativo y complejo. A menudo se utiliza el concepto más estrecho para designar un fenómeno más amplio.

Si bien no hay que subestimar el papel clave de la participación en las elecciones dentro del sistema democrático, la participación política incluso se ha extendido a nuevas formas, por ejemplo a acciones ciudadanas cuya valoración democrática por parte de los que las practican va en aumento. El concepto incluye no solamente la participación convencional, o sea la correspondiente a la arquitectura institucional, sino también la no convencional que se ejerce fuera de las instituciones políticas establecidas. Y estas nuevas formas de participación están en la mira de aquellos que preconizan aumentar la participación política.

Sin embargo, la participación electoral sigue siendo, por varias razones, la más importante:

- 1) La primera razón es de tipo sociológico: la participación electoral es la más democrática e igualitaria. Incluye la mayor cantidad de ciudadanos y, al mismo tiempo, garantiza la participación más igualitaria de los miembros de la sociedad.
- 2) La segunda razón es de índole política: la participación electoral es el más central de los canales de vinculación del electorado y de sus preferencias políticas con el poder que se manifiesta en su elección de los representantes y mandatarios ejecutivos.
- 3) La tercera razón es que a través de esta vinculación tipo entrada (*input*), toda la sociedad se vincula, o está afectada de forma vinculante, por el resultado (*output*); es decir la legislación, por un lado, y el desarrollo económico y social, por el otro, como producto en parte de las políticas llevadas a cabo por los gobernantes.

Por eso en el conjunto de consideraciones sobre la ampliación de la participación política no se debe olvidar ni menospreciar la participación electoral pues, debido a las características señaladas, es muy importante pensar a la hora de meditar sobre el aumento de la participación política en la ampliación de la participación electoral, sea cuantitativa o cualitativa.

2. DISTINCIONES DICOTÓMICAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

En el enfoque de la participación electoral se observan dos distinciones dicotómicas. En primer lugar, el fenómeno de la participación puede ser considerado desde dos perspectivas: intrínseca y extrínseca. Ambas dimensiones

encuentran a su vez correspondencia en el nivel teórico-conceptual.

Desde una perspectiva *intrínseca*, la participación es por sí misma un valor. La palabra «valor» explicita la normatividad de este concepto, mientras el carácter autorreferencial del «por sí misma» indica que no se trata de un «medio para» sino de un fin. Este fin consiste en la autorrealización en el proceso de la acción democrática conjunta y en ese «formar parte» de la mayor cantidad posible de esferas políticas y sociales. Desde este ángulo se prioriza la acción (participativa) sobre sus motivaciones y

metas, la expresión sobre lo expresado, el movimiento sobre el canal en el que se desarrolla y el fin en que desembocará.



Campesina peruana emitiendo su voto.

Tomando como ejemplo las elecciones para ilustrar esta dimensión de la participación, podría decirse que más allá del resultado electoral, más allá de la calidad moral, intelectual y política de los candidatos, más allá de la capacidad existente o no por parte del electorado de influir en el desarrollo político de su país mediante el ejercicio del voto (aspectos de por sí muy cuestionados por la ciudadanía), la participación electoral es un hecho positivo en sí mismo, cuyo efecto inmediato (mucho antes que sus implicaciones instrumentales mediatas) beneficia al sistema político.

A través de su dimensión intrínseca, la participación entra en el campo simbólico de lo político, en el cual determinados fenómenos se encuentran cargados de normatividad y emotividad contribuyendo así a la cohesión de la sociedad (política). Como es sabido, toda simbología pierde su sentido cuando atraviesa las fronteras culturales, toda simbología es contextual. Por eso es importante tomar clara conciencia de la topología de este símbolo positivo que es para nosotros la participación que parece ser un valor dentro de la cultura occidental.

Además, cabría preguntarse por la bidireccionalidad de la participación en su carácter integrativo, la que, como acción expresiva, proporciona un aporte a la integración del sistema político pero, a su vez, es expresión del grado de integración existente en el sistema. Este aspecto no es de menor importancia para el caso latinoamericano dada la heterogeneidad étnica que caracteriza a muchos de estos países.

Desde una perspectiva *extrínseca*, la participación adquiere un sentido instrumental, convirtiéndose en medio para un fin. Cumple con objetivos fundamentales dentro de la democracia representativa, en palabras de Mariano Fiallos: «por una parte, la determinación cualitativa y la medición cuantitativa de la voluntad del pueblo en cuanto a la selección de funcionarios y programas y, por otra, la de conferir legitimidad a los gobernantes y a sus programas y así facilitar la gobernabilidad y la paz social sostenible» (p. 25). El régimen democrático, como red compleja de estructuras y procesos, está construido sobre la premisa de una participación existente, independientemente de su grado o intensidad. Se prevé la existencia de intereses variados y la voluntad de articularlos, tratando de influir en su dirección dentro del sistema político.

En este sentido se subraya la diversidad de los intereses que fundamentan la participación tanto genética como teleológicamente. Los intereses (en conflicto) y su realización fundamentan como motivación y como fin la acción participativa libre y voluntaria, individual o colectiva. Aquí se trata de un concepto liberal de participación más orientado al modelo de mercado.

Una segunda distinción dicotómica implica el entendimiento de la participación como derecho y como función. La participación *como derecho* se abre como «posibilidad» ante los ciudadanos. La libertad de ejercicio inherente a todo derecho incluye, automáticamente, la posibilidad de su «no ejercicio». La participación como derecho, en sus dos variantes de realización y no realización, se diferencia de la participación como uno de los requisitos funcionales de la democracia. A través del ejercicio del voto, la ciudadana y el ciudadano cumplen con una *función constitutiva* del sistema democrático. En su sentido funcional, el carácter voluntario del voto como derecho pasa a un segundo plano para imponerse su carácter de compromiso, de deber ciudadano.

Respecto a los dos puntos hasta ahora discutidos, y concentrándonos en las implicaciones de las distinciones conceptuales para el análisis del fenómeno

de la participación, se podría afirmar lo siguiente: mediante la utilización de un concepto de participación como valor en sí, como requisito funcional, y tomando la participación en elecciones como indicador para la participación política general, se llega a un diagnóstico mucho más crítico de la situación en Latinoamérica. Menos grave y problemática será considerada la misma situación si se trabaja con un concepto liberal de participación, vista, además, más como un derecho del que el abstencionismo es sólo un aspecto parcial.

3. EL ABSTENCIONISMO EN AMÉRICA LATINA

Antes de seguir reflexionando sobre el abstencionismo y su alcance, vale la pena echar una mirada sobre el fenómeno empírico en los decenios a partir de la democratización. Existe un solo país en América Latina en el que la participación electoral es tradicionalmente baja: Colombia. Allí la participación oscila entre 55 y 32%, y alcanzó su máximo, por encima del 50%, a inicios de los noventa cuando, con la nueva Constitución de 1991, fue posible integrar a un sector de la guerrilla.

En el transcurso de los últimos años la participación electoral ha estado bajando continuamente en Ecuador, El Salvador, Guatemala y República Dominicana, tocando el 50% o manteniéndose por debajo. Venezuela perdió vertiginosamente participación electoral durante los años noventa, pero se recuperó un poco al alcanzar el 56,5% en las elecciones del año 2000.

La participación sigue siendo alta, por encima del 70%, aunque con ligera tendencia a la baja, en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua y Panamá. Es tradicionalmente alta también en Uruguay, donde incluso subió en cuatro puntos por encima del 90% desde la redemocratización. Subió también durante los años noventa en Perú, Paraguay (del 54% en 1989 al 80% en 1998) y en México, donde llegó al 63%.

De estos datos se desprende que sólo en términos generales existe la tendencia hacia un aumento del abstencionismo. Dentro de esta tendencia, algunos países siguen con una participación electoral alta. Otros países se escapan de la tendencia o han sido capaces de revertirla, aunque no para alcanzar altos grados de participación electoral: «En suma, la tendencia regional no apunta a una crisis clara en la participación (electoral)» (Zovatto, 2003, p. 46). Esta situación empírica algo distinta del discurso sobre el

abstencionismo no debe llevar sólo a tranquilizar los ánimos (conclusión que no sería la adecuada) sino impulsar al estudio de los casos individuales.

4. RAZONES DEL ABSTENCIONISMO

Manteniendo la precisión de los términos, abstencionismo no significa abstenerse de la participación política sino de votar. La participación política puede bien concretarse por otros medios.

En lo que a su motivación concierne, el abstencionismo puede expresar una voluntad de disidencia, o de protesta, con el sistema político o con algún aspecto del mismo. También puede ser síntoma de apatía, ocasionada por un desinterés «desesperanzado» o (alternativamente) «satisfecho». El abstencionismo puede también ser el resultado de un cálculo racional, o sea resultado de una participación concebida por el enfoque neoliberal de una estimación egoísta de costos y beneficios que realiza cada ciudadano.

La mayoría de las veces el abstencionismo es interpretado como una forma de expresar malestar con la política en general, ganando así significado político en sentido estricto. El análisis que permanece en esta exégesis del «reproche» peca, sin embargo, de unidimensional. Tal automatismo interpretativo se hace ostensible, sobre todo, en los medios de comunicación masiva donde suele utilizarse el abstencionismo como indicador de la insatisfacción con y de la deslegitimación del sistema político. Mientras en las ciencias sociales se pone mucho cuidado a la hora de deducir motivaciones (ocultas) de comportamientos (visibles), el periodismo muestra en este punto —no pocas veces— el coraje propio de los ingenuos.

Teniendo en cuenta la complejidad característica de todo fenómeno social, resulta más plausible —y a mi parecer más razonable— partir de una multiplicidad de factores de los que depende el abstencionismo, entre los cuales pueden distinguirse los siguientes tipos y ejemplos:

1. Factores estructurales, por ejemplo:

- composición del electorado teniendo en cuenta la existencia de culturas étnicas;
- nivel de educación del electorado;

- características de la cultura política en general;
- concepción del voto por parte del electorado, por ejemplo como un derecho o como un deber (como ya hemos explicado).

2. Factores contingentes, por ejemplo:

- imposibilidad del elector/electora de asistir al lugar de votación (por ejemplo, por enfermedad o por cuestiones de distancia);
- criterios de elección racional (*rational choice*), como ya indicábamos;
- tipo de elección: presidencial, parlamentaria, municipal; así, la elección presidencial, al ser la más importante en un régimen presidencialista, y tratarse de una decisión entre personas alcanza, en términos comparativos, la cuota más alta de participación electoral;
- fecha de la elección, o sea la simultaneidad o no de los diferentes tipos de elecciones; si se celebran elecciones presidenciales y parlamentarias, el mayor interés por la elección presidencial aumenta la participación en la elección parlamentaria.

3. Factores intrínsecos al derecho electoral, por ejemplo:

- modo de registro de los electores (por ejemplo, inscripción individual, libre u obligatoria, versus automática);
- características del sistema electoral (por ejemplo, magnitud de las barreras naturales y artificiales que contiene, sencillez de la boleta electoral).

4. Factores relativos al sistema político, por ejemplo:

- tipo de competencia entre los partidos;
- grado de movilización del electorado a través de los programas (de mayor o menor polarización entre ellos);
- desempeño del gobierno saliente;
- expectativas vinculadas a los candidatos que se presentan.

Esta lista de factores, que no pretende ser completa, deja en claro que es riesgoso aventurarse en la determinación de las causas de la conducta abstencionista. Ésta, reducida a una expresión numérica al final de la jornada electoral y puesta en perspectiva temporal o geográfica, es decir comparada histórica o internacionalmente, corre el riesgo de quedar analíticamente desconectada de su verdadera génesis.

En la literatura científica que trata el comportamiento electoral, el abstencionismo no ha sido tomado con seriedad como objeto de estudio, pues ésta se centra en la participación electoral y en los factores que pueden explicar las preferencias políticas expresadas en forma de votos. Es muy llamativo que en el magnífico estudio *International Encyclopedia of Elections*, editado por Richard Rose (2000), no exista ninguna entrada sobre abstencionismo o *non-participation*. Sin embargo, disponemos de algunas generalizaciones de carácter explicativo y de sentido común, por ejemplo: a) cuanto más estrecha sea la competencia entre los postulantes, más alta será la participación electoral; b) a mayor grado de identificación de los electores con los partidos o candidatos postulantes, igualmente más alta será la participación electoral; c) cuanto menor sea el interés por la política, mayor será el abstencionismo; d) mientras más intensa y extendida esté la presión de vinculaciones o intereses conflictivos (*cross pressure*) de los electores, mayor resultará el abstencionismo; f) a menor grado de satisfacción con la política, mayor abstencionismo. Estos supuestos tratan de explicar variaciones en el monto del abstencionismo, no su composición. En general, tienen un valor heurístico, son útiles para orientar la investigación, pero no sustituyen a su estudio en forma integral.

En función de un análisis más global, un punto de partida sin duda útil lo constituye la premisa de que el grupo de gente que se abstiene de votar no es, de ninguna manera, ni homogéneo ni constante. Para indagar en el mundo del abstencionismo parece conveniente aplicar nuestro conocimiento sobre posibles razones de la no participación en una elección y diferenciar entre tres distintos tipos de abstencionistas y algunos subtipos.

Primero, el *tipo técnico*, donde el individuo no participa por razones que tienen que ver con la administración electoral (el fenómeno de no participación se llama ausentismo, ver Tuesta Soldevilla, 2003).

Segundo, el *tipo coyuntural*, en el cual el individuo no participa por alguna razón eventual, pudiendo en el futuro cambiar este comportamiento o actitud. Indagando en esta categoría y en las razones del abstencionismo de tipo coyuntural, se podría diferenciar entre dos subtipos. El primer subtipo sería el de la elección racional que, con base en un cálculo costo – beneficio, no ve sentido en participar, impulsado asimismo por razones que tienen que ver con el menosprecio de las elecciones como canales eficaces de influir en la toma de decisiones. El segundo subtipo sería el tipo frustrado que a través

de su abstención reconoce su desencanto con la política, su desilusión. Este subtipo percibe su abstencionismo como el castigo por un mal desempeño gubernamental o, tal vez, el rechazo a la corrupción que no sólo él sino mucha gente en América Latina identifica con la política y los motivos de los políticos en su búsqueda de una función pública.

Tercero, el *tipo fundamentalista* que, por una razón precisa, está alejado de la participación política y electoral, sea por su marginación social, su desafección por la política institucionalizada o, incluso, por la prohibición de la participación política de la religión que profesa.

No cabe duda de que la sola diferenciación entre diferentes tipos de abstencionistas permite generar una comprensión más cabal y diferenciada del objeto de estudio.

5. LOS ORGANISMOS ELECTORALES Y LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Respecto a la relación que existe entre la administración y la justicia electoral y la participación electoral nos debemos preguntar, en primer lugar: ¿con qué medios técnicos cuentan los organismos electorales para influir (indirectamente) en la participación electoral?; y, en segundo lugar: ¿es el grado de participación electoral un criterio de evaluación del desempeño de los organismos electorales?

Son muchos los instrumentos de administración y justicia electoral que pueden influir en la participación electoral, es decir en las dimensiones del ausentismo. Por ejemplo:

- grado de modernización de la administración electoral;
- capacitación del personal electoral: su mejoramiento constante y sistemático en términos profesionales, técnicos y éticos;
- registro electoral: por ejemplo, depuración del registro o su cambio por uno automático;
- espacio electoral: distribución apropiada de los centros de votación, cercanos a la residencia de los electores;
- sencillez de la boleta electoral que influye en la facilidad del voto así como en su efectividad dado que el votante puede expresar su preferencia política en términos estratégicos;
- voto postal (por correo);



Acto de votación en las elecciones generales peruanas de 2001.

- adecuada convocatoria a votar;
- participación electoral incentivada por una imagen positiva de los organismos electorales en cuanto a su profesionalismo, imparcialidad y eficiencia (es decir, credibilidad).

Se observa que los organismos electorales pueden ofrecer el marco organizativo que facilite la inscripción y el voto de los ciudadanos al igual que los procedimientos administrativos y judiciales para la celebración de elecciones libres y honestas, condición sine qua non para una democracia representativa.

Sin embargo, la experiencia histórica y comparativa muestra que el nivel técnico, educativo y comunicacional de los organismos electorales no basta para generar un aumento de la participación electoral; existen numerosos casos en los que esta correlación no se cumple. Por un lado, muchos países poseen un alto grado de desarrollo de esas funciones pero también baja participación. Por otro lado, sabemos de países que han mejorado enormemente las capacidades de sus organismos electorales y que, sin embargo, han sufrido una baja en la participación electoral; en este aspecto, las elecciones parlamentarias de México en 2003 son un claro ejemplo.

Así, en un marco multicausal, resulta no sólo inadecuado referir un fenómeno a un único factor causante sino, también, muy difícil ponderar desde un efecto el papel de una de las variadas causas implicadas.

Respecto al desarrollo de los organismos electorales debo añadir que la participación electoral no constituye un criterio válido para evaluar la calidad de los organismos electorales. Respecto a su perfeccionamiento funcional, los organismos electorales deberían desarrollar sus estándares considerando OTROS parámetros. Si bien es válida la pretensión de contribuir al máximo a la participación electoral desde los organismos electorales; esta relación, sin embargo, no puede invertirse sin más. Sería miope creer que al analizar la participación electoral se está escudriñando el funcionamiento de los organismos electorales. Se recomienda que los criterios de evaluación permanezcan dentro del ámbito de competencia de los organismos en cuestión, puestos en comparación con los de otros países. La búsqueda del perfeccionamiento, de la excelencia, en este sentido es positiva, mantenerla es la tarea.

6. TEORÍA DE LA PARTICIPACIÓN

En el marco del tratamiento teórico-conceptual de la participación y su evaluación es imperiosa la diferenciación entre la teoría liberal y la teoría republicana de la democracia.

La *concepción liberal* de la participación hace hincapié en la diferenciación entre participación activa y participación pasiva o latente. Parte de la premisa realista de que, probablemente, siempre y en toda circunstancia se da esta variación empírica, de modo que es imposible convertir a todos los ciudadanos en ciudadanos políticamente activos. La concepción liberal no sólo sostiene que siempre existirá un segmento de ciudadanos más activo que otro, sino que defiende esta experiencia histórica mediante argumentos teóricos, interpretando las diferencias en la participación política como expresión de la libertad que reina en la sociedad.

Esta concepción de participación política no sólo afirma que una participación política cualitativamente limitada es compatible con un sistema democrático sino que, además, sostiene que las características del mismo proceso político generan que sólo una porción de la ciudadanía sea políticamente activa. Además del número limitado de ciudadanos activos políticamente,

es la intensidad variable de su participación la que permite que el proceso político posea el dinamismo y la racionalidad propios del mercado. Fundamental es, dentro de la teoría liberal, que no existan fronteras entre los segmentos, que el acceso a la participación activa sea libre. Dentro de esta libertad, el fomento a la participación vale como medida apropiada para aumentarla y así contribuir a la dinámica del proceso político.

La concepción liberal de la participación política relativiza, asimismo, la cuestión del abstencionismo. Basada en estudios comparativos, ve en muy altos niveles de participación una expresión del estrés que vive un sistema político, o del grado de compulsión existente. En niveles de participación relativamente altos o moderados, la concepción liberal ve la expresión de un grado de satisfacción con la democracia y su funcionamiento, de modo que no sería necesario un mayor compromiso a través de una participación más activa.

Así, en la concepción liberal, el abstencionismo y el ausentismo no son un problema serio. Dada la información que tenemos sobre el descontento de la ciudadanía con el funcionamiento, mejor dicho con el desempeño, de la democracia en América Latina, sería ingenuo interpretar la tendencia a la baja en la participación electoral en la región como resultado de la apatía propia del desinterés del satisfecho. Creo que compartimos la hipótesis de que es la insatisfacción la que se esconde detrás del abstencionismo. Sin embargo, pasando ahora de las causas a las consecuencias, es, a su vez, poco probable que el abstencionismo haga peligrar la consolidación democrática. En este sentido considero que valdría la pena, más bien, indagar en las razones de esa insatisfacción buscando formas de evitarla. El abstencionismo es sólo una de sus expresiones que depende de muchos otros factores adicionales.

Pasando a la *concepción republicana* de la participación, ésta percibe la participación política activa como precondition de una democracia cualitativamente mejor que, a su vez, aparece como estrategia para conseguir su consolidación. En estos términos, el abstencionismo y el ausentismo son un problema y siguen vigentes. Son objeto de críticas y lamentos, convertidos en el dilema esencial de la democracia contemporánea. De allí el propósito de revertir la participación ciudadana sea en términos de «satisfacer las demandas ciudadanas de participación», suponiendo una demanda subjetiva; o (alternativamente) de mejorar «cualitativamente la participación

ciudadana en los procesos de toma de decisiones», enfatizando el propósito pedagógico de instituciones que consideran a la ciudadanía como objeto de una educación cívica para convertirla en sujeto republicano.

7. LA OPCIÓN Y EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Me parece que en América Latina, e incluso en el mundo de los organismos electorales, la concepción republicana ha logrado copar el discurso político y profesional. Salta a la vista en las definiciones de los fenómenos en discusión. En una reciente publicación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1999), por ejemplo, se dice de la cultura democrática que ella «implica que los individuos conozcan el sistema y funcionamiento democráticos, se interesen en la participación activa en todos los niveles de gobierno, intervengan en los mecanismos de toma de decisiones y estén conscientes de los medios de acción» (p. 95). De la ciudadanía se afirma, textualmente, que «no consiste en la simple adquisición de un status legal, sino que es la práctica comprometida de la participación en el ámbito de lo público o político. En este sentido, no es algo dado, sino algo que se adopta, se conquista, se adquiere; es decir que la ciudadanía implica una decisión del individuo para ejercer la participación en un sistema político y en una sociedad específica» (p. 182). No se contempla la posibilidad de una decisión consciente o espontánea, racional o circunstancial del ciudadano de no participar. En la publicación a la que me refiero se profesa una utopía democrática, la de una ciudadanía totalmente activa. De ahí se deriva el llamamiento a los organismos electorales a «dirigir esfuerzos a obtener avances significativos en los temas de abstencionismo y ausentismo electoral» (p. 79).

Sin embargo, la concepción republicana de la participación parece requerir para su «construcción» fundamentos que faltan en el contexto latinoamericano. Cuanto mayor sea el grado de republicanismo insuflado en el concepto de participación más insuficientes resultarán las condiciones y los medios reales disponibles para realizarla. Las bases son muy débiles para el pesado edificio que se pretende erigir: existe el riesgo de un derrumbe.

Aquí deseo llamar la atención sobre un fenómeno que he podido observar ya muchas veces: América Latina se muestra —para el diagnóstico y análisis de su realidad— con frecuencia muy permeable a teorías que no corresponden al desarrollo sociopolítico de sus países. De este modo se abre

una enorme brecha entre lo que encontramos en la realidad, los supuestos de la teoría escogida y las metas que ella señala que se deben alcanzar.

Se nota así una especial predilección por el enfoque republicano que no es compatible con la realidad existente o *no existente*, en este caso la ciudadanía republicana. Más allá de su calidad de fin mediato deseable, el mensaje participativo entusiasta se opone a las condiciones del ambiente real. Las condiciones socioeconómicas en los países de la región, el nivel de educación, la heterogeneidad social y cultural de las sociedades, las tradiciones y creencias, el concepto de poder y la actitud frente al mismo, el hábito de consenso – conflicto, entre otras realidades, parecen poner obstáculos importantísimos en el camino hacia la meta: esa otra modalidad de participación que se busca.

Más que cuestionar la meta en sí misma y más que criticar la realidad observable, pretendo señalar la magnitud del paso que se pretende dar hacia la ciudadanía extendida. Más que un paso parece un salto y sabemos que es precisamente el salto el que está más amenazado de terminar en una caída. Sólo la consideración de las secuencias factibles, de los pasos inmediatos practicables, puede protegernos.

Es en los países de larga tradición democrática, con una cultura democrática no cuestionada, donde la representación política se declara, incluso, en crisis y, es cierto, no faltan indicadores de la crisis de confianza en las instituciones de la democracia representativa. Sin embargo, en ningún lado se ha llegado hasta ahora ni a diseñar ni a crear una nueva institucionalidad participativa que dé una respuesta adecuada a esta creciente inquietud o a esta demanda por una nueva ciudadanía apropiada para el nuevo siglo. Sería bueno que América Latina sea permeable también a esta observación. Instructivo puede ser no sólo tomar en cuenta lo que se discute en otras regiones, sino también lo que se hace y no se hace en el sentido de lo discutido.

En el contexto de un sistema democrático que lleva en sí el germen de su propia readaptación y perfeccionamiento, el continuo reto de la utopía como norte de acción y discusión adquiere un valor incalculable. Por eso, la aspiración vale. Pero en el campo de lo político vale tanto, o aún más, la (ética de la) responsabilidad y ella implica el reconocimiento de los condicionamientos existentes y las metas realizables y no realizables y, lo que tampoco hay que olvidar, de las prioridades.

8. COMPRENDER EL ABSTENCIONISMO

Para lograr entender el abstencionismo, o los factores que lo generan, es recomendable fijarse no sólo en su magnitud sino también en su composición. En este sentido es importante analizar en el marco del abstencionismo, entre muchos otros, los aspectos que mencionamos a continuación.

Primero, *el grado de desigualdad social*. Con independencia del tamaño de la participación electoral, la desigualdad social tiende a expresarse en ella a través de un mayor desequilibrio (*bias*) de la participación en detrimento de las clases bajas. Por otra parte, en situaciones de alta pobreza y desigualdad, gran parte del electorado percibe las elecciones no tanto como un acto a través del cual se transmite un mandato político, sino como un intercambio de productos y/o favores, fenómeno que se conceptualiza con el término de clientelismo. Así, por alto que pueda ser el grado de participación, tras ella se oculta un electorado con expectativas muy diferentes asociadas al voto según el grado de desigualdad social que rige en el país (en vías de desarrollo).

Segundo, *la cultura política participativa y su orientación en la disyuntiva Estado – sociedad*. Aunque esta variable se refiere especialmente a la magnitud de la participación electoral, dirige la mirada a un fenómeno compensatorio. Ejemplificador en este sentido es el caso de EE. UU. Allí los bajos índices de participación electoral van acompañados de un alto grado de participación social, fenómeno que ya destacó Alexis de Tocqueville. Una alta participación orientada a la sociedad parece compensar una baja participación orientada al sistema político o al Estado, en términos de la participación ciudadana necesaria para una democracia «de calidad». Así, cuando se compara el grado de participación electoral entre países, vale considerar también el tipo de orientación de su cultura participativa.

Tercero, *la centralidad del sistema representativo en el Estado frente a otras arenas de toma de decisiones*, o sea frente a los poderes fácticos. Para la evaluación de la magnitud de la participación electoral es importante saber si una sociedad cuenta, por tradición, con otros mecanismos de poder; por ejemplo, métodos violentos o no consensuados pero eficientes de modo que los actores sociales tiendan a utilizarlos como instrumentos de participación en el conflicto de intereses para conseguir «lo suyo». Esta situación relativiza la importancia de la participación electoral y, a su vez, aumenta psicológicamente el costo en el cálculo racional de la participación electoral.

Cuarto, *el grado de confianza en las instituciones políticas*. Existe una diferencia si la participación a través de canales institucionales se basa en la idea de la confianza (*trust*) en el marco de un sistema político con un alto grado de responsabilidad (*accountability*); es decir, confianza y control. O si existe desconfianza junto con una materialización débil de la responsabilidad horizontal y vertical; es decir, desconfianza sumada a descontrol. De esta variable no sólo depende el significado de la participación electoral sino también la calidad de la democracia y, en última instancia, la legitimidad del sistema político como democracia.

Desde una perspectiva comparativa y más global, conviene destacar que la coherencia entre los factores de contexto y la variable observada es la mejor forma de asegurar el desarrollo de la cultura participativa. Es importante que estén reducidas al mínimo las circunstancias contradictorias. En este sentido, es vital que existan factores como:

- cultura política que sustente la participación política;
- credibilidad en el sistema democrático y en la clase política;
- tradición democrática: centralidad del sistema representativo, o sea rechazo de la violencia, y tolerancia con la disidencia y respeto por las personas con opiniones contrarias.

Por otra parte, considerando la participación política como forma de expresión o articulación, en síntesis como forma de comunicación política, ésta debería ser considerada en perspectiva junto a otros canales de comunicación de la sociedad. En la sociedad moderna informatizada, en la que existen cada vez más importantes medios masivos de comunicación —incluidas las diversas variantes demoscópicas— debe contemplarse la existencia de formas de comunicación entre gobernantes y gobernados alternativas a las elecciones. En los últimos años se ha vuelto notable la receptividad de la elite política incluso a leves desplazamientos en las encuestas. Una baja participación política en su forma tradicional puede ser compensada, en su función comunicativa, por los estudios de opinión. Todas estas consideraciones llaman a aplicar criterios adecuados en el estudio del abstencionismo y su alcance político.

9. CONCLUSIÓN

Para terminar quisiera destacar que la participación electoral sigue siendo un importante elemento de la participación política. Es deseable una alta

participación electoral, lo que justifica enfocarse en ella y fomentar su nivel y alcance. Sin embargo, en el combate al abstencionismo hay que tomar en cuenta que los factores que determinan el grado de participación electoral, o el abstencionismo, son múltiples. No existe ninguna relación causal unilineal entre un único factor y el nivel de participación electoral. La relación de los organismos electorales con la participación electoral es importante aunque, de ninguna forma, determinante.

Por otra parte, la evaluación del nivel de participación política depende de conceptos y criterios relacionados con la teoría de la democracia que se profesa. En este sentido, por ejemplo, distinguir entre participación electoral como derecho o como función hace una diferencia. La dicotomía más importante y de mayor impacto en el nivel teórico para la evaluación de la participación electoral es, sin embargo, la existente entre la teoría liberal y la teoría republicana de la participación. En términos generales, la teoría liberal tiene una posición más realista, más pragmática, menos exigente frente a la participación electoral; mientras que la teoría republicana defiende una postura más utópica, más programático-educativa y más exigente.

En América Latina, en los últimos tiempos, en el discurso político y politológico se ha priorizado la teoría republicana de la participación, lo que ha implicado, por un lado, criticar el nivel de participación electoral, problematizándolo y generalizándolo hasta denunciar la baja calidad de la democracia en la región; y, por el otro, alentar la toma de medidas en función del combate del abstencionismo, el aumento de la participación política y la creación de una nueva cultura democrática.

Sin embargo, se debe considerar que América Latina presenta en la actualidad varios obstáculos para la feliz realización de un proyecto de tal envergadura: el alto nivel de heterogeneidad social y étnica, el nivel de educación, y el desempeño gubernamental en función de las demandas sociales.

Parece obvio que existe una cierta relación entre participación electoral y desempeño gubernamental. Sin embargo, se puede observar la paradoja de un aumento de la pobreza y de una agudización de la desigualdad, por un lado, y de un discurso político dirigido hacia una mayor participación electoral, por el otro; mientras que, en realidad, la situación social genera más abstencionismo.

Así, el objetivo de crear una democracia de alta participación electoral —fundamentado por la teoría más ambiciosa dentro del pensamiento socialfilosófico actual que ni en los países industrializados ha tenido hasta ahora ninguna correspondencia empírica— se ve enfrentado en la región con una realidad sociopolítica que lo convierte más bien en inalcanzable.

Finalmente, recomiendo diferenciar entre la teoría normativa, con todo su encanto y el entusiasmo que sabe generar y la realidad, con todas sus limitaciones y contradicciones que no podemos subestimar. Si bien es importante profundizar la democracia en América Latina; sin embargo, es preciso pensar la participación con criterios más realistas con base en enfoques más apropiados para la región y para el momento que vive la democracia en América Latina.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ELFERT, Maren. *Die Nichtwähler (El abstencionista)*. Paderborn: Schöningh, 1994.
- FIALLOS, Mariano. *Capacitación cívica y electoral*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) / Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1999.
- FONT, Joan. *Public Participation and Local Governance*. Barcelona: Institut de Ciènces Polítiques i Socias, 2003.
- FONT, Joan & Rosa VIRÓS (eds.). *Electoral Abstention in Europe*. Barcelona: Institut de Ciènces Polítiques i Socias, 1995.
- NOHLEN, Dieter. «Political participation in new and old democracies». En: International IDEA: *Voter Turnout since 1945. A Global Report*. Estocolmo: International IDEA, 2003, pp. 13-19.
- NORRIS, Pippa (ed.). *Critical Citizens*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- PHARR, Susan & Robert PUTNAM (eds.). *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- ROSE, Richard. *International Encyclopedia of Elections*. Glasgow: University of Strathclyde, 2000.

- TOPF, Richard. «Beyond electoral participation». En: H. Klingemann & D. Fuchs (eds.), *Citizens and the State*. Nueva York: Oxford University Press, 1995.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en América* (1835). México, D. F.: Fondo de Cultura Económica (FCE), 1996 (segunda edición).
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. «Abstencionismo y ausentismo ¿son iguales?». En: *Elecciones*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), año 2, N° 2, diciembre de 2003, pp. 51-57.
- ZINTERER, Tanja. *Nichtwähler (Abstencionista)*. En: D. Nohlen & R. O. Schultze (eds.), *Lexikon der Politikwissenschaft (Enciclopedia de las Ciencias Políticas)*. Munich: Beck, 2002, pp. 577 y ss.
- ZOVATTO, Daniel. «La participación electoral en América Latina. Tendencias y perspectivas 1978-2000». En: *Elecciones*. Lima: ONPE, año 2, N° 2, diciembre de 2003, pp. 23-50.