

CUADERNO CAPEL N° 49

ABSTENCIONISMO Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL

INTRODUCCIÓN

El Centro de Asesoría y Promoción Electoral -CAPEL-, presenta con el número 49 de su Serie Cuadernos de CAPEL, en versión de disco compacto, una compilación de trabajos y documentos que se relacionan con el tema del abstencionismo y la participación política, todos éstos analizados desde diversas perspectivas por los autores y presentados en cuatro partes, tal como se describe a continuación.

En la Parte I del volumen se han incluido las ponencias presentadas en el marco de la XVII Conferencia del Protocolo de Tikal, que tuvo lugar del 24 y 26 de septiembre de 2003 en San José, Costa Rica. La Parte II incluye los informes y diagnósticos sobre el fenómeno del abstencionismo y la participación política realizados en 9 países de América Latina y el Caribe. En la Parte III se han incluido las reflexiones –textos base- de académicos y pensadores, que se inscribieron como lecturas en el contexto del foro electrónico “Participación y Abstención Electoral” puesto en red por CAPEL en su página web www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/, durante los meses de agosto a diciembre de 2003. Y finalmente, en la Parte IV se transcriben los comentarios que suscitó este medio electrónico de discusión en torno a los temas, entre los diferentes visitantes a este medio de divulgación.

Cabe a este respecto anotar que, dadas las múltiples peticiones para la apertura de un espacio de discusión sobre la participación y abstención electoral, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral –CAPEL- generó el citado foro electrónico sobre el tema, con el fin de contribuir con el desarrollo de su estudio. Es esta materia de actualidad en las agendas de los países de la región, que en mayor o menor medida los involucra.

Las reacciones que despierta la abstención dependen del concepto del voto que manejemos. Son varios y distintos estos conceptos: sufragar es elegir efectivamente, o constituirse en gestor de una función pública, si es el ejercicio de un derecho que corresponde al ciudadano como un titular más de la soberanía o es el cumplimiento voluntario con la obligación emanada de la propia condición ciudadana. Para cada una de estas posiciones, el ejercicio del voto o la abstención implicarán consecuencias distintas.

Pero el sufragio no se percibe como una institución aislada, es por su intermedio que la participación ciudadana se traduce en mecanismo de legitimación para los gobernantes, tanto en su designación como en su desempeño. Y desde esta perspectiva, el crecimiento o una tendencia persistente de la abstención puede significar mucho más que el no ejercicio de un derecho.

El abstencionismo electoral es una actitud o comportamiento del elector que no ejerce su derecho al sufragio. Es importante esta precisión puesto que un elector puede ser un activista político contrario al voto desarrollando así una participación política y no votar. El

que se abstiene no ejerce un derecho -el de votar-, pese a estar habilitado o calificado para hacerlo, pero abstencionismo no significa abstenerse de la participación política sino de votar. Al analizar la abstención, es importante tener presente que la gente no vota por motivos bastante diversos, motivos que a su vez, pueden variar de una elección a otra.

Así como pueden variar las perspectivas acerca de su incidencia, varían también los grados de participación electoral y abstencionismo según el tipo y naturaleza de las elecciones. El elector es estimulado por esta variable. Las elecciones que forman parte de las transiciones a la democracia suelen ser más participativas que otras en el tiempo. Igual ocurre con las elecciones que son altamente competitivas. De la misma manera, es frecuente observar una mayor participación electoral allí donde se presenta una simultaneidad perfecta entre elecciones presidenciales y parlamentarias. Por lo general, cuando están separadas, las parlamentarias son menos concurridas que las presidenciales. Lo mismo ocurre entre las elecciones subnacionales (municipales, regionales, estatales, etc.), en relación también con las presidenciales.

La incidencia de la abstención en la vida política y electoral varía considerablemente de un país al otro. Por ello, los informes que se incluyen en este Cuaderno son indicación de una realidad disímil. Se han incorporado los diagnósticos elaborados por los Organismos Electorales de Santa Lucía, República Dominicana, Panamá, Nicaragua, Jamaica, Honduras, Guatemala, El Salvador y Costa Rica.

Para cerrar este número 49 de la Serie Cuadernos de Capel, el incluir los comentarios emanados del foro electrónico tuvo el objetivo, primeramente, de motivar mediante las lecturas – textos base - a los visitantes que se inscribieron en el marco de este foro de discusión. A manera de conclusión se pueden inferir tendencias después de sus lecturas que resultan un aporte para los temas.

Capel agradece tanto a los autores de las ponencias presentadas en la XVII Conferencia del Protocolo de Tikal, con los cuales da inicio el volumen, como a los investigadores de los Organismos Electorales que realizaron los informes y diagnósticos de los países. Asimismo, a los distintos autores de los textos base que sirvieron de lectura en el marco del foro electrónico y a los comentaristas con cuyos aportes finaliza este número.

José Thompson,

Director de CAPEL



Nombre del autor: Dieter Nohlen

Título: Ampliación de la participación política y reducción del abstencionismo:

ejes de una cultura democrática y una nueva ciudadanía para el siglo XXI

Conferencia: XVII Conferencia Protocolo de Tikal

Sede: San José, Costa Rica

Fecha: 24 de septiembre del 2003

Contenido

Introducción.....	3
Contenido de la conferencia	4
1. Tres distinciones dicotómicas.....	4
2. Razones del abstencionismo.....	6
3. El enfoque teórico y el contexto	7
4. Los organismos electorales y la participación electoral	8
5. Los organismos electorales y la cultura democrática	10
6. Teoría de la participación	10
7. Los organismos electorales y la cultura política.....	12
8. El abstencionismo en América Latina	12
9. Comprender el abstencionismo	13
10. Síntesis en diez tesis	14

Introducción

La democracia en América Latina se ve confrontada con varios retos. Entre ellos, se encuentran las enormes expectativas que la ciudadanía asocia a este régimen político, renovadas con cada elección, con cada candidato que es capaz de ganar el voto del electorado con sus promesas de un mañana mejor. Frente a las expectativas creadas, el desempeño de la democracia, es decir de la élite política gobernante, queda muy por detrás, fenómeno que deriva -en el ámbito de las reacciones de los ciudadanos- en frustración y desafección.

El tema que los organizadores de la Conferencia me han propuesto para tratar genera también muchas expectativas y temo que -si no logro moderarlas desde un principio- conduzcan a sentimientos similares de desencanto respecto a mi desempeño. Además está decir que CAPEL y la Asociación de Organismos Electorales hacen hincapié en la importancia de sus funciones. Sociológicamente hablando, toda institución tiende a la autoestima, si se autoconsiderara superflua poco tardaría en dejar de existir. Pero más allá de este requisito funcional, no cabe duda -visto ahora desde fuera- que su ámbito de acción y los fenómenos en los que puede influir, en una palabra: la participación política y en especial la electoral, juegan un rol fundamental en el desarrollo de la democracia en América Latina.

Sin embargo, permítaseme colocar entre tímidos signos de interrogación la afirmación contenida en el tema de mi conferencia: ¿Ampliación de la participación política y reducción del abstencionismo? ¿Ejes de una cultura democrática y una nueva ciudadanía para el siglo XXI?

¿Y a qué se debe mi sugerencia? Tengo varias razones para hacerla. Permítaseme señalar por el momento solo tres.

1. La cultura democrática como característica de una cultura política es un concepto mucho más amplio que el que parece suponerse en el título; la participación política, y en especial la electoral, constituye solo uno de los elementos constitutivos, relativizado a su vez por otros aspectos que forman parte de un concepto más integral.
2. Vale cuestionar la relación entre participación y cultura política y preguntarse, si una nueva cultura política es o no precondition necesaria para la ampliación de la participación política y electoral. La relación es más bien inversa a la supuesta.
3. La aspiración a una nueva ciudadanía me parece muy ambiciosa. Proponerla como meta me parece muy por encima del discurso de un cientista social como el que les habla.

Estas reflexiones acompañan mi convicción de que la participación política es un fenómeno extremadamente complejo, y como tema, abarca aspectos conceptuales, normativos y empíricos entrelazados que no pocas veces originan confusiones.

Contenido de la conferencia

Considero necesario, en primer lugar, introducir algunas distinciones que posibiliten una mejor comprensión del fenómeno. Luego quisiera precisar la relación entre los organismos electorales y la participación electoral, haciendo hincapié en su doble función principal, la de organizar las elecciones y de velar por la honestidad y credibilidad de sus resultados por un lado y de la capacitación electoral, es decir el reclutamiento y la formación de su personal en función de un pleno desempeño profesional por el otro. Trataré el tema del abstencionismo y su importancia en América Latina desde una perspectiva teórica y empírica. Proseguiré tematizando las funciones adicionales que se adjudican a los organismos electorales como es su contribución -mediante campañas de educación cívica- al desarrollo de una cultura democrática. Este objetivo será evaluado desde diferentes teorías de la participación política, destacando que su correspondencia con la teoría de la democracia republicana es bien cuestionable como parámetro teórico para evaluar la participación política en América Latina, dadas las circunstancias de desarrollo socio-económico y político en que se encuentran los países de la región y dado el reto subsistente de la consolidación de la democracia. Finalmente resumiré lo dicho en diez puntos permitiéndome algunas sugerencias.

1. Tres distinciones dicotómicas

En primer lugar, el fenómeno de la participación puede ser considerado desde dos perspectivas: una intrínseca y otra extrínseca. Ambas dimensiones encuentran a su vez correspondencia a 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 propio fin. Este fin consiste en la autorrealización en el proceso de la acción conjunta democrática y en ese 'formar parte' de la mayor cantidad posible de esferas políticas y sociales. Desde este ángulo, se prioriza la acción (participativa) misma por sobre sus motivaciones y metas, la expresión misma por sobre lo expresado, el movimiento mismo por sobre el canal en el que se desarrolla y el fin en que desembocará.

Tomando como ejemplo las elecciones para concretizar 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 en ellas es un hecho positivo en sí

mismo, cuyo efecto inmediato (muy antes que sus implicaciones instrumentales mediatas) beneficia al sistema político. En este sentido, el concepto participación hace honor a su etimología, a la noción de 'formar parte', 'ser parte de'. De aquí que este entendimiento corresponda a un concepto más bien comunitarista y de orientación consensual.

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, ella parece ser más bien un valor dentro de la cultura occidental. Además cabría preguntarse por la bidireccionalidad de la participación en su carácter integrativo. Ella, 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 sus países.

Desde una perspectiva extrínseca, la participación adquiere un sentido instrumental, convirtiéndose en medio para un fin. Ella cumple con objetivos fundamentales dentro de la democracia representativa. Como decía Mariano Fiallos (1999: 25): "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". 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 participación como derecho y como función. En el primer caso, la participación como derecho se abre como 'posibilidad' ante la ciudadana/el ciudadano. 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/el ciudadano cumple 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.

En tercer lugar, puede distinguirse entre participación electoral y participación política. Resulta evidente, sin embargo cabe recordarlo, que la participación electoral constituye un aspecto parcial, una de las muchas dimensiones de la participación política, fenómeno

mucho más abarcativo y complejo. Así, el voto, el *voters turnout* es solo una forma de participación política. En este contexto llama la atención que International IDEA presente sus *voters turnout* como un *Global report on political participation*. Se nota la tendencia de utilizar un concepto más estrecho para designar un fenómeno más amplio: *pars pro toto*.

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 bien como un derecho, de la que el abstencionismo es solo un aspecto parcial.

2. 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. A este punto volveré más adelante.

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. Es pensable también como síntoma de apatía, ocasionada por un desinterés 'desesperanzado' o 'satisfecho'. El abstencionismo puede también ser el resultado de un cálculo racional, o sea resultado de una participación en la modalidad concebida por el enfoque neoliberal de un cálculo egoísta de costos y beneficios que realiza cada ciudadano.

Las más de las veces, el abstencionismo es interpretado más bien como una forma de expresar el malestar con la política en general, ganando así significado político en sentido estricto. El análisis que se queda en esta exégesis del 'reproche' peca sin embargo por unidimensional. Tal automatismo interpretativo se hace ostensible por sobre todo en los medios masivos de comunicación, donde suele utilizarse el abstencionismo como indicador de la insatisfacción con y 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:

Factores estructurales:

- la composición del electorado teniendo en cuenta la existencia de culturas étnicas
- el nivel de educación del electorado
- las características de la cultura política en general

-la concepción del voto por parte del electorado, por ejemplo como un derecho o como un deber

Factores contingentes:

- imposibilidad del elector/la electora de asistir al lugar de votación (por enfermedad o debido a cuestiones de distancia)
- criterios de la elección racional (*rational choice*)
- tipo de elección
- fecha de la elección
- cantidad de órganos a ocupar

Factores intrínsecos al derecho electoral:

- modo de registro de los electores (automático o especial)
- características del sistema electoral (magnitud de las barreras naturales y artificiales que contiene, la sencillez de la boleta electoral)

Factores relativos al sistema político:

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

Esta lista de factores que no pretende ser completa, deja en claro que es riesgoso aventurarse a 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.

Creo que esta afirmación es especialmente importante en este lugar, ante este foro de expertos y profesionales en materia electoral. La convicción de que detrás del abstencionismo se esconde una serie de causas varias libera a los organismos electorales de su responsabilidad exclusiva para modificar este estado de cosas. El abstencionismo no depende únicamente de la eficiencia de los organismos electorales.

3. El enfoque teórico y el contexto

Retomando el ejercicio de las diferenciaciones, vale aplicarlo ahora a los enfoques que nos ofrece la teoría democrática para estimar el fenómeno de la participación electoral a través del tiempo. En este ámbito, se puede distinguir entre una posición liberal, abierta, que no impone mayores requisitos a los ciudadanos, y otra republicana que ve en la ciudadanía el eje de una sociedad republicana y se fundamenta en su participación activa en la política.

A esta distinción regresaré más tarde. Por el momento me gustaría llamar la atención a un fenómeno que pude observar ya bastantes 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 empiria, los supuestos de la teoría escogida y las metas que ella marca para alcanzar.

Especial predilección se nota por el enfoque republicano, el cual 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, temo que el mensaje participativo entusiasta más explícito que implícito en el título de mi conferencia se contraponen a las condiciones reinantes en el 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, etc., parecen poner obstáculos importantísimos en el camino a la meta, esta otra modalidad de participación que se tiene en vista. 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, sin tener que ser para esto grandes deportistas, que más el salto que el paso se ve amenazado por la caída. Solo 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. Es cierto, no faltan indicadores de la crisis de confianza en las instituciones de la democracia representativa, etc. 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 solo tomar en cuenta lo que se discute en otras regiones, sino también lo que se hace y no se hace en 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.

4. Los organismos electorales y la participación electoral

Dado que las elecciones son el principal medio de participación política, y dado que la organización de las elecciones es responsabilidad de los organismos electorales, se supone legítimamente una relación entre organismos electorales y participación política, especialmente la electoral.

Sin afectar por ello su valor, vale aclarar que esta relación es en primer lugar de carácter técnico. La razón de ser de los organismos electorales se ve cumplida mediante la posibilitación técnica eficiente de la participación electoral. Por ende, poco dice el grado de

participación efectiva determinable ex post sobre la calidad y el profesionalismo, sobre la capacidad técnica de la organización electoral. Los organismos electorales son responsables de asegurar las condiciones del contexto en el que se desarrolla, en el que tiene lugar la participación.

A través de su función técnica, los organismos electorales pueden influir indirectamente en la participación electoral. En este ámbito acotado de la relación puede determinarse y pronosticarse con precisión la dirección de la influencia.

¿Con qué medios técnicos cuentan hoy organismos electorales para influir (indirectamente) en la participación electoral?

- el grado de modernización de la administración electoral
- la capacitación del personal electoral: el mejoramiento constante y sistemático de su personal en términos profesionales, técnicos y éticos
- el registro electoral, por ejemplo la depuración del registro o su cambio por uno automático
- espacio electoral: la distribución apropiada de los centros de votación, cercanos a la residencia de los electores
- la sencillez de la boleta electoral, lo cual influye en la facilidad del voto así como en su efectividad dado que el/la votante puede expresar su preferencia política en términos estratégicos
- voto postal (por correo)
- adecuada convocatoria a votar
- incentivada por una imagen positiva de los organismos electorales en cuanto a su profesionalismo, imparcialidad y eficiencia (= credibilidad)

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 muestra. Por un lado, muchos países ostentan un alto grado de desarrollo de esas funciones pero a su vez baja participación. Por el otro sabemos de países que han mejorado enormemente las capacidades de los organismos electorales y que sin embargo han sufrido una baja en la participación electoral.

Así, en un marco multicausal resulta no solo inadecuado referir un fenómeno a un único factor causante, sino también muy difícil ponderar desde un efecto el rol de una de las variadas causas implicadas. En este sentido, la participación electoral no constituye un criterio válido para evaluar la calidad de los organismos electorales.

En vistas a su perfeccionamiento funcional, los organismos electorales deberían desarrollar sus estándares considerando otros parámetros. Válida es 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 mirando a la participación electoral se le está haciendo un fondo de ojo al 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.

5. Los organismos electorales y la cultura democrática

Estoy dando énfasis en la específica relación de los organismos electorales con la cultura democrática a través de las funciones que constituyen su razón de ser. Sin embargo, se observa toda una corriente de pensamiento que basándose en la correcta idea de que “la democracia es algo mucho más orgánico y abarcador que un mero mecanismo, la democracia es más bien una cultura” (IIDH/CAPEL: Capacitación cívica y electoral. Varios autores; 1999: 76), pide funciones más amplias. Esta corriente pide que “los organismos electorales asumen como responsabilidades propias las de contribuir a la modernización y democratización de los partidos políticos y preocuparse por el mejoramiento de las condiciones efectivas de participación política de la ciudadanía” (IIDH/CAPEL 1999: 171) a través de campañas de educación cívica y de influir activamente en el desarrollo de la cultura política. Se habla de “la construcción de una efectiva cultura democrática, sustentada en valores y prácticas concretas” (Presentación IIDH/CAPEL), además de la tarea de formar y capacitar al personal que participa en los procesos electorales, también la de educar a la ciudadanía, de forma permanente” (IIDH/CAPEL 1999: 75), de “promover una verdadera cultura democrática a través de la participación de todos los ciudadanos en la vida política del país como tarea de los programas de educación cívica de los organismos electorales”. Se entiende como central que los organismos electorales se definen a sí mismos como instituciones educativas... para actuar como facilitadores de procesos de creación de cultura política, de valores y prácticas que trascienden lo específicamente electoral” (IIDH/CAPEL 1999: 172). ¿Cuál es el trasfondo teórico de estas posturas participativas?

6. Teoría de la participación

En el marco del tratamiento teórico-conceptual de la participación, ya he hecho referencia en 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 solo 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 solo afirma que una participación política cualitativamente limitada sea compatible con un sistema democrático, sino que además sostiene que las características del mismo proceso político generan que solo 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 tenga su dinamismo y la racionalidad propia 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. Con base en estudios comparativos ve en muy altos niveles de participación una expresión del estrés que vive un sistema político, o de compulsión. En niveles de participación altos o moderados, 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 ausentismo no son un serio problema. 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 el resultado de la apatía propia del desinterés del satisfecho. Creo compartimos la hipótesis de que es la insatisfacción la que se esconde detrás del abstencionismo. Sin embargo, pensando ahora de las causas a las implicaciones, 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 solo una de sus expresiones, el cual por su parte, depende de muchos otros factores adicionales.

Pasando a la concepción republicana de la participación, esta 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 problemas 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 en términos o de "satisfacer las demandas ciudadanas de participación", suponiendo una demanda subjetiva, o de mejorar "cualitativamente la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones", enfatizando el propósito pedagógico de instituciones que consideran a la ciudadana/al ciudadano como objeto de una educación cívica para convertirlo en sujeto republicano.

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. De la cultura democrática, por ejemplo, se dice que "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 concientes de los medios de acción" (IIDH/CAPEL 1999: 95). De la ciudadanía se afirma que "no consiste en la simple adquisición de un status legal, sino que 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" (IIDH/CAPEL

1999: 182). No se contempla la posibilidad de una decisión consciente o espontánea, racional o circunstancial del ciudadano de no participar. Se profesa una utopía democrática, la de una ciudadanía totalmente activada. 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” (IIDH/CAPEL 1999: 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 realizarlo. Las bases son muy débiles para el pesado edificio que se pretende erigir: existe el riesgo de un derrumbe.

7. Los organismos electorales y la cultura política

Ante este reto, vale destacar que la mayor responsabilidad de los organismos electorales para, y el mayor impacto en el desarrollo de la cultura política democrática reside en su imagen y proyección como institución imparcial, honesta y eficiente con base en sus propias acciones en el ámbito de su exclusiva y específica competencia.

Así determinado el posible aporte de los organismos electorales al desarrollo de la cultura política, es importante señalar que la imagen de imparcialidad, honestidad y eficiencia no se logra a través de una sola elección. Es el resultado de un desempeño constante. Implica la mantención de la independencia frente a la contaminación partidista y del profesionalismo.

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

- la credibilidad en el sistema democrático y en la clase política
- una tradición democrática: centralidad del sistema representativo por un lado, o sea el rechazo de la violencia, y tolerancia con la disidencia y respeto por las personas con opiniones contrarias

8. El abstencionismo en América Latina

Antes de seguir reflexionando sobre el alcance del abstencionismo, 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 cual la participación electoral es tradicionalmente baja: Colombia. Allí, la participación oscila entre 55 y 32 por ciento, y alcanzó su máximo por encima del cincuenta por ciento a principios de los años 90, 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 estuvo bajando continuamente en Ecuador, El

Salvador, Guatemala y la República Dominicana tocando el 50% o manteniéndose por debajo. Venezuela perdió vertiginosamente en participación electoral durante los años 1990, pero recuperó un poco últimamente, alcanzando en el año 2000 56,5%. 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 subió incluso desde la redemocratización en cuatro puntos porcentuales por encima del 90%. Subió también en Perú, en Paraguay (del 54% en 1989 al 80% en 1998) y en México durante los años 1990, llegando allí a 63%.

De estos datos se desprende que solo en términos generales existe la tendencia hacia un aumento del abstencionismo. Dentro de esta tendencia, algunos países siguen con una participación electoral alta, otros se escapan de la tendencia o han sido capaces de revertir la tendencia hacia la baja, aunque no para alcanzar altos grados de participación electoral. Esta situación empírica algo distinta del discurso sobre el abstencionismo no debe llevar solo a tranquilizar los ánimos (esta conclusión seguramente no sería la adecuada) sino llamar a estudiar los casos individuales.

9. Comprender el abstencionismo

Para entender el abstencionismo o los factores que lo generan es recomendable fijarse no solo en su magnitud sino también en su composición. En este sentido es importante analizar en el marco del abstencionismo -entre muchos otros- los siguientes aspectos:

a) El grado de desigualdad social. Independientemente 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, un fenómeno que se conceptualiza con el término clientelismo. Así, por más 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.

b) La cultura política participativa y su orientación en la disyuntiva Estado y sociedad. Aunque esta variable se refiere especialmente a la magnitud de la participación electoral, ella 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 societal, 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.

c) 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 por tradición cuenta con otros

mecanismos de poder, por ejemplo, métodos violentos o no consensuados pero eficientes de modo que actores sociales tiendan a utilizar estos métodos 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.

d) Considerando la participación política como forma de expresión, de articulación, en síntesis: como una forma de comunicación política, ésta debería ser considerada en perspectiva junto a otros canales comunicativos de la sociedad. En el contexto de la sociedad moderna informatizada, en la que los medios masivos de comunicación -incluidas las diversas variantes demoscópicas-, deben contemplarse la existencia de formas de comunicación entre gobernantes y gobernados alternativas a las elecciones. En los últimos años se ha vuelto notable la responsividad de la élite política a los 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.

10. Síntesis en diez tesis

Por último, quisiera en este décimo punto de mi *paper* resumir lo dicho en diez tesis, añadiendo dos o tres consideraciones de índole general:

1. La participación electoral sigue siendo un importante elemento de la participación política lo que justifica enfocarse en ella y fomentar su nivel y alcance.

Es cierto, la participación política se ha extendido a nuevas formas, cuya valoración democrática por parte de quienes la 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 los que preconizan aumentar la participación política. Sin embargo, la participación electoral sigue siendo, por varias razones, la más importante. La primera razón es de tipo sociológico: la participación electoral es la más democrática e igualitaria. Incluye el monto más alto de gente y al mismo tiempo, garantiza la participación más igualitaria de los miembros de la sociedad. La segunda razón es de índole política. La participación electoral es el más central de los canales de vinculación del electorado y sus preferencias políticas con el poder que se manifiesta en su elección de los representantes y mandatarios ejecutivos. La tercera razón es que a través de esa vinculación de tipo *input*, toda la sociedad se vincula, o está afectada de forma vinculante, por el *output*, es decir la legislación por un lado y el desarrollo económico y social por el otro como resultado en parte de las políticas llevadas a cabo por los gobernantes. Así, pues, en el mar de consideraciones sobre la ampliación de la participación política, no vale olvidar o menospreciar la participación electoral. 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. Los factores que determinan el grado de participación electoral o el abstencionismo son múltiples. No existe una relación causal unilineal entre un único factor y el nivel de la participación electoral.

3. La relación de la participación electoral con la cultura política es una relación de bidireccional. El nivel de la participación electoral es un indicador para evaluar la cultura política. Al mismo tiempo, la cultura política es un factor co-determinante de la participación electoral.

4. La evaluación del nivel de la participación política depende de los conceptos y criterios relacionados con la teoría de la democracia que se profesa.

En este sentido, ya distinciones entre por ejemplo la participación electoral como derecho o función, hacen una diferencia.

5. La dicotomía más importante y de mayor impacto a nivel teórico para la evaluación de la participación electoral es 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.

6. 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- llamar a tomar medidas en función de combatir el abstencionismo, aumentar la participación política y crear una nueva cultura democrática. En esta tendencia se inscribe el tema propuesto para mi conferencia.

7. Sin embargo, vale considerar que América Latina presenta en la actualidad varios obstáculos para la feliz realización de un proyecto de tal envergadura:

- a) el nivel de heterogeneidad social y étnica
- b) el nivel de educación
- c) el desempeño gubernamental en función de las demandas sociales

Así, el objetivo de crear una nueva cultura democrática -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 socio-política que lo convierte más bien en inalcanzable.

8. La relación de los organismos electorales con la participación electoral es importante aunque de ninguna forma determinante. En este contexto, los organismos electorales pueden ofrecer el marco organizativo para facilitar la inscripción y el voto de los ciudadanos al igual que los arreglos administrativos y judiciales para la celebración de elecciones libres y honestas, condición *sine qua non* para una democracia representativa.

9. La relación de los organismos electorales con la cultura política se funda primordialmente en su imagen de imparcialidad, honestidad y eficiencia. Es importante que los mismos organismos tomen conciencia de ello, que desarrollen aún más sus capacidades para un buen desempeño de sus funciones y que mantengan su calidad. Dentro de estas funciones de institución moderna se encuentra el reclutamiento de su personal y de velar por su capacitación y especialización continua. Es importante también que se cree, dentro y fuera de los organismos electorales, la convicción de haber cumplido con la tarea.

10. A los organismos electorales se les adjudican adicionalmente funciones de enseñanza cívica en el desarrollo de una cultura democrática, función que tiene que encarar con mucha precaución.

Aunque el objetivo es honesto y el entusiasmo simpático y hasta contagioso, vale considerar todo lo expuesto en los puntos anteriores para no caer en una trampa. El cuidado se recomienda sobre todo ante el hecho de que el maximalismo de los objetivos nutrido por la utopía de la teoría participativa escogida, contrasta con condiciones de éxito dadas en grado precario hasta mínimo.

(Mi sugerencia es diferenciar bien entre la teoría normativa con todo su encanto y entusiasmo que sabe generar por un lado y la empiria con todas sus limitaciones y contradicciones que no podemos subestimar por el otro. Vale 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. Es importante profundizar la democracia en América Latina por cambios en la cultura política. Temo que la imagen de los organismos electorales como institución eficiente, conseguida en los últimos decenios, pueda dañarse cuando las tareas adicionales de educación cívica se definen de tal manera que se hace difícil su cumplimiento. Habría que definir de forma más realista el objetivo del compromiso de los organismos electorales con la cultura democrática a través de la educación cívica. Con estas reflexiones regresamos al inicio de mi conferencia: Uno de los desafíos de la democracia en América Latina existe en el abismo entre las enormes expectativas que se han creado y que siguen creándose y las grandes dificultades para poder satisfacerlas, situación que genera la deslegitimación de la propia democracia. Mi sugerencia es, no reproducir tal abismo entre el pensamiento socialfilosófico de la participación extremadamente exigente como supuesto norte de la acción de los organismos electorales en el campo de la educación cívica, y sus posibles logros extremadamente limitados por las condiciones circunstanciales existentes.)

¡Muchas gracias!



Nombre de la autora: Ciska Raventós

Título: Abstención: conceptos y alcances, problemas asociados y posibilidades de superación. Perspectiva política

Conferencia: XVII Conferencia Protocolo de Tikal

Sede: San José, Costa Rica

Fecha: 25 de septiembre del 2003

Contenido

I. Introducción	3
Tabla 1: Porcentaje de población en edad de votar* y de la población registrada** que votó. Países del Protocolo Tikal.....	4
II. ¿Qué es la abstención?, y ¿cómo se tipifica?	5
III. ¿Qué se puede hacer respecto del abstencionismo político o de protesta?....	8
IV. Bibliografía.....	9

I. Introducción

Los organizadores de la XVII Conferencia del Protocolo de Tikal nos han pedido, a los miembros de este panel, referirnos a tres grandes bloques de preguntas respecto de la abstención electoral:

1. Reflexionar sobre los elementos que debería incluir la noción de “abstencionismo”, y cómo, a partir de estos elementos, se puede pasar de la teoría a la práctica en la superación del problema.
2. ¿Cuáles son los alcances de estas nociones para nuestra realidad política?
3. ¿Qué efectos implica la noción de “abstencionismo” para la participación de nuevos actores sociales en el proceso político de la región (mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y grupos étnicos)?

Después de la conferencia del profesor Nohlen de anoche, se suman dos preguntas adicionales:

1. ¿Es problemática la abstención electoral? y ¿por qué?
2. En caso de serlo: ¿tiene solución? Y, en caso de tenerla, ¿quién puede y debe tomar la iniciativa y participar en la solución del abstencionismo?

La pregunta de si es o no problemática la abstención electoral, es previa a las preguntas que organizan el panel, dado que éstas presuponen que el abstencionismo es un problema. Pareciera importante, por lo tanto, situarnos, en primer lugar, en la calificación normativa del fenómeno. ¿Es o no problemática la abstención electoral? De ello depende que tenga sentido pensar en medidas e intervenciones institucionales para combatirla. Como señaló el Profesor Nohlen anoche, esta pregunta recibe respuestas diferentes dependiendo de la tradición de pensamiento desde la cual se responda. Dentro de la tradición liberal, algunos han sostenido que la ausencia de una proporción importante del electorado de las urnas no es problema, siempre y cuando quienes no votan, acepten los resultados de los comicios.

No obstante, a pesar de que en términos prácticos, los niveles altos de abstención electoral en muchos países, no han afectado la función de las elecciones de designar gobernantes; como señalaba la Dra. Bareiro en su conferencia, la democracia –relativamente nueva en la mayor parte de los países de nuestra región- está asociada a demandas ciudadanas insatisfechas de inclusión política y social. Estas demandas de inclusión apelan al valor intrínseco de los mecanismos de participación ciudadana en general, y electoral en particular. En este sentido, normativamente, podemos postular que las elecciones son un espacio en el que es deseable la mayor participación posible por su aporte –simbólico y práctico- a la constitución de comunidades nacionales incluyentes. Obviamente, la participación en elecciones dista mucho de ser criterio suficiente de inclusión, pero es importante en términos de la construcción de una ciudadanía democrática, particularmente en nuestros países de matriz estado céntrica y de la presencia de altos niveles de desigualdad social y de importantes dificultades para la integración social.

A pesar de que es deseable, entonces, la alta participación electoral, existen tasas de abstención electoral extremadamente altas (entre la mitad, y dos tercios de la población en

edad de votar) en algunos países de nuestra región, en particular en Guatemala y El Salvador. La baja participación en estos países, es motivo de mayor preocupación por tratarse de países que recientemente están saliendo de guerras civiles, donde aún pueden existir actores políticos cuyo compromiso con la democracia sea limitado.

Algunos países de la región siguen teniendo problemas con la constitución del padrón electoral, que en algunos casos llega a excluir hasta el 30% de la población en edad de votar (IDEA, 2002, p. 38). En los datos de la Tabla 11, la diferencia entre la población en edad de votar y la población registrada, evidencia los problemas de universalidad del padrón en cada país.

En otros casos, como el costarricense, el fenómeno de la abstención tiene carácter diferente, reside en que ha caído la tasa de participación electoral de los niveles que tuvo históricamente, fenómeno que es necesario explicar, así como los eventuales efectos que pueda tener sobre la legitimidad de los gobiernos electos con mayorías precarias.

El aumento de la abstención, no es, sin embargo, generalizado. Otros países del Protocolo TIKAL, por el contrario han avanzado de forma importante en aumentar la participación electoral (Panamá y Puerto Rico).

Tabla 1: Porcentaje de población en edad de votar* y de la población registrada que votó. Países del Protocolo Tikal.**

País	Antepenúltima elección		Penúltima elección		Última elección	
	V/PEV	V/PR	V/PEV	V/PR	V/PEV	V/PR
Guatemala (91,95,99)	31.9	45.3	26.3	36.9	31.1	40.4
El Salvador (89,94,99)	39.4	54.7	42.3	46.2	38.1	38.6
Honduras (93,97,01)	63.5	65.0	68.2	72.1	-	66.3
Nicaragua (84, 90,96)	74.0	75.4	78.1	86.2	75.6	76.4
Costa Rica (94,98,02)	84.2	81.1	73.7	70.0	-	69.0
Panamá (89,94,99)	55.6	64.0	70.2	73.7	76.3	76.2
Antigua y Barbuda (89,94,99)	72.5	60.7	85.6	62.3	72.3	63.6
Jamaica (93,97,02)	44.7	67.7	48.7	65.4	-	56.8
República Dominicana(94,96,00)	48.8	59.8	60.5	76.6	65.3	76.1
Santa Lucía (92,97,01)	-	62.8	-	66.0	-	53.7

*Población en edad de votar (PEV): constituida por una estimación de los ciudadanos en edad de votar.

**Población registrada (PR): población que forma parte del padrón electoral, por lo que está habilitada para votar.

Fuente: IDEA (2002) Estadísticas de participación electoral. www.idea.int/turnout

Esta diversidad de situaciones evidencia la necesidad de estudiar el fenómeno y sus causas, a la vez que pensar en (1) ¿cuándo? y ¿por qué? es problemático, (2) si es susceptible de

¹ Es importante destacar que estos datos no coinciden con los que dieron en la conferencia muchos de los magistrados de los organismos electorales nacionales. Sin embargo, fue la única fuente general con la que se contó para estos datos, por lo que se optó por mantener una fuente homogénea para todos los países.

solución, y, en caso de serlo, (3) ¿quién o quiénes pueden y/o deben participar en resolverlo?

Como directriz metodológica, es importante tener presente que la participación y abstención electoral deben explicarse en relación con la historia y significación que tienen las elecciones y la participación política en cada país (Nohlen, 2002, p. 15). Desde esta perspectiva, tienen poco sentido las comparaciones de tasas de participación electoral, descontextualizadas de la historia y cultura política nacionales.

II. ¿Qué es la abstención?, y ¿cómo se tipifica?

Abstención: - La abstención, es “la no participación en el acto de votar de quienes tienen derecho a ello...” (Diccionario Electoral, CAPEL).

Al analizar la abstención, es importante tener presente que la gente no vota por motivos extremadamente diversos, motivos que a su vez pueden variar de una elección a otra. En una investigación que estamos realizando sobre el abstencionismo en Costa Rica, hemos encontrado que, además, tiene una enorme volatilidad. No son las mismas personas quienes se abstienen en todos los momentos, ni son las mismas razones las que privan de una elección a otra. Sería interesante saber si este es el caso de los otros países.

Dentro de esta variabilidad, se puede pensar en tres grandes tipos de causas, que surgen de la investigación empírica. Pueden además ser de utilidad para pensar en sus implicaciones y las fuentes de su eventual solución:

1. Motivos técnicos: la persona se ve impedida de votar contra su voluntad: puede ser que no esté empadronada, puede estar enferma, en la cárcel o fuera del país.
2. Desinterés, apatía: la persona no se siente convocada a votar. Puede votar, pero no le interesa.
3. Motivos políticos: por malestar o decepción en la política o los políticos. Puede votar, pero no quiere, como forma de protestar con algún aspecto de la política.

El abstencionismo, como tendencia sistemática de la abstención, es problemático cuando:

1. la abstención tiende a concentrarse en sectores específicos de la población (la personas más pobres, de menor nivel educativo, personas que viven en regiones más remotas, etnias indígenas, mujeres), lo cual lleva a la combinación de exclusión social y política (Lijphart, 1997). La investigación sociológica y psico-social de más de medio siglo ha tendido a encontrar, mayoritariamente, que quienes se ausentan de las urnas son en general personas de menor nivel educativo y socioeconómico que quienes votan (Smith, 2001; Lijphart, 1997).

El riesgo que conlleva este tipo de abstencionismo, es que imperceptiblemente puede llegar a definir o redefinir los perfiles de quienes determinan los resultados electorales hacia formas crecientemente elitistas; lo cual se puede dar a través de dos procesos complementarios:

- 1) las personas pobres, de lugares remotos y de bajo nivel educativo van perdiendo el interés por votar, en tanto que
 - 2) los partidos políticos tácitamente aceptan que estos electores no voten, lo cual puede resultar conveniente, en la medida en que se vuelve innecesario hacer esfuerzos para captar el interés e incluir a estos electores.
2. la abstención es un indicio de malestar con la política y la conducción de los asuntos públicos. En este caso, se trata de una expresión de crítica o insatisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia.

En el primer caso, cuando la abstención se asocia sistemáticamente a características estructurales de desigualdad social, pienso que los organismos electorales pueden y deben actuar, en la medida en que los motivos definidos arriba como “motivos técnicos”: el empadronamiento y acceso a las urnas tienden a afectar de forma sistemática a los sectores más desfavorecidos de las sociedades. A partir de sus competencias técnicas específicas, los organismos electorales pueden atacar directamente los problemas técnicos que enfrentan los ciudadanos para poder votar: pueden lograr que el padrón electoral comprenda a la (casi) totalidad de la población en edad de votar, pueden eliminar las barreras de registro², crear registros automáticos en que el registro electoral coincida con el registro civil y favorecer la votación al facilitar el proceso mismo (cercanía de los votantes, desconcentración de mesas, mesas pequeñas, papeletas sencillas).

En este sentido, son claros los objetivos y metas para combatir la abstención técnica:

- 1) adecuar las leyes y los mecanismos de registro electoral para facilitar que la totalidad de la población en edad de votar esté registrada para votar. Para ello, resultan más eficaces los mecanismos de inscripción automática que aquellos que dependen de trámites específicos, a veces engorrosos, para los ciudadanos.
- 2) Incrementar las facilidades para ejercer el sufragio.

No obstante, a pesar de la claridad y aparente simpleza de estas medidas, no depende exclusivamente de la voluntad y la capacidad técnica de los organismos electorales lograr estos objetivos, sino que también requiere del apoyo político y financiero de otros sectores, como los congresos, los partidos políticos y, eventualmente, incluso de la cooperación internacional. En un estudio empírico en que trata de explicar las diferencias en la participación electoral en Nicaragua y El Salvador en las elecciones de 1990 y 1994 respectivamente, William Barnes (1998), concede gran importancia al interés que puedan tener las élites políticas en la mayor o menor participación del electorado como explicación de su aporte a la solución de los problemas técnicos. Argumenta que la extensión del padrón electoral para las elecciones de 1990 en Nicaragua, así como el desarrollo de condiciones favorables para que los ciudadanos ejercieran el sufragio, se explica en parte, porque tanto el gobierno sandinista, como la oposición, y los Estados Unidos, percibían que les favorecería una alta participación electoral, de tal forma que todos contribuyeron y colaboraron con la resolución de los problemas técnicos del padrón. En ese caso en particular, lo técnico aparece impulsado por el interés de los actores políticos. A la inversa, puede ser del interés de determinados actores mantener a importantes sectores de la población lejos de las urnas. En este caso, los Tribunales Electorales pueden verse limitados en el presupuesto que requieren, pueden enfrentar dificultades para que se

² Los procesos de registro electoral siguen siendo engorrosos en algunos lugares, y contribuyen a disuadir la participación electoral.

aprueben las leyes que se requieren para simplificar el empadronamiento, etc. En este sentido, incluso lo que en apariencia es un problema estrictamente técnico, tiene una importante componente política.

Frente al desinterés, cuando este limita la participación de grupos específicos de población, los organismos electorales pueden hacer campañas específicas para motivar a sectores donde este tipo de abstención tiene mayor incidencia. En algunos casos pueden ser los jóvenes, o las mujeres, o determinadas etnias indígenas. En estos casos, el fundamento de la intervención está dado porque determinadas identidades sociales tengan, por motivos políticos e históricos, una auto percepción de exclusión del sistema. Las campañas se justifican para mostrar la importancia que puede tener la participación como factor de inclusión y medio para colocar en la agenda de los políticos también los problemas que enfrenta el grupo excluido.

La abstención por motivos políticos es diferente, y, en relación con los tipos anteriores, estará conformado por personas que, pudiendo votar, y teniendo interés en la política, no votan como protesta o molestia frente a algún aspecto de la política y las elecciones. El “malestar con la política”, es un término que incluye muchos procesos diferentes, con implicaciones diferentes respecto de la legitimidad del sistema político, a lo que se agrega que su vínculo con la abstención electoral tendría que ser estudiada en cada caso concreto.

En nuestros países en la actualidad, lo que se ha llamado el “malestar con la política” está referido a:

- 1) La limitada eficacia del Estado en el enfrentamiento de algunos de los problemas más álgidos que afectan a amplios sectores sociales de las sociedades, la pobreza, el debilitamiento o escaso desarrollo de las políticas sociales de salud y educación.
- 2) Vinculado con lo anterior, está la discrepancia entre las promesas de campaña y los logros de los gobiernos.

Estos límites en la acción estatal, crean una presión sobre la política, sobre los partidos, en términos de la relación entre lo deseable y lo posible, entre lo que se postula en campaña y lo que se hace estando en el gobierno.

Hay, por otra parte, procesos vinculados con los partidos que inciden en el malestar con la política y que podrían estar afectando la abstención electoral.

- 3) Los límites en la democratización interna en los partidos y la renovación de élites.
- 4) Los escándalos de corrupción que han afectado a la mayor parte de los partidos políticos y que han creado la imagen que las personas se incorporan a la política para enriquecerse.
- 5) La existencia de barreras de ingreso –legales y financieras- fuertes para el ingreso de nuevos contendientes a la competencia política, que limita la escogencia para los ciudadanos.

Y, finalmente, hay procesos de transformación de las formas de hacer política que pueden estar afectando la incorporación de los ciudadanos en las elecciones:

- 6) El desplazamiento del locus de las campañas electorales hacia los medios de comunicación colectiva, en particular la televisión, ha tenido varios efectos importantes:
- 7) El encarecimiento de las campañas, lo que incide sobre la dependencia de los políticos de los sectores adinerados de las sociedades (y de fuera de ellas) que con ello adquieren un peso muy importante, y limitan la emergencia de nuevas fuerzas, más independientes de esos sectores.
- 8) Las campañas televisivas, tienen como correlato el debilitamiento de la organización partidaria a nivel local, y las redes políticas que favorecen o favorecerían la participación electoral. En este sentido, se pierden elementos de sociabilidad y la comunicación directa entre políticos y comunidades.

III. ¿Qué se puede hacer respecto del abstencionismo político o de protesta?

En este caso, en primer lugar, surge la duda sobre la conveniencia de combatir esta forma de abstencionismo, en la medida en que es una expresión política de la ciudadanía y un medio por el que los ciudadanos expresan su malestar con la política y los políticos. Este es el argumento más fuerte para tener cautela frente a las propuestas de que el voto sea obligatorio y que su incumplimiento se penalice. Si bien, como sostiene Lijphart (1997), el voto obligatorio es el mecanismo más eficaz para lograr la alta participación electoral, sería violatorio para quienes no se encuentran satisfechos con las opciones electorales que se le presentan, no tener una opción para expresar su disenso. Una alternativa sería un diseño electoral con la opción de disenso como un voto válidamente emitido.

En segundo lugar, y de forma más sustantiva, surgen dudas sobre la posibilidad de combatirlo, en la medida en que no es algo que se circunscriba a lo electoral, sino que compromete la política en un sentido muy amplio. Está asociado al cumplimiento de las promesas de campaña, la democratización de los partidos, las regulaciones del financiamiento político, el combate a la corrupción.

En este terreno, podría haber mayor diferencia de opiniones sobre el papel de los organismos electorales en la medida en que las soluciones tendrían que darse en asocio con las otras instituciones del sistema político. Compete en mayor medida a los partidos políticos, los organismos legislativos, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil. Se trata de medidas que tienen que ver en general con la política y sus instituciones, mucho más allá de los procesos electorales.

Finalmente, el cambio de los rituales de las campañas electorales es más complejo, en la medida en que el desplazamiento hacia medios de comunicación colectiva, así como la desaparición de las formas tradicionales de gestión de las campañas a nivel local es visto por muchos como parte ineludible, y en algunos casos deseable, de modernización electoral. En este caso podría pensarse más bien en la intervención de distintos agentes, entre los cuales se incluyen los organismos electorales, para evitar que las campañas se concentren en los aspectos publicitarios, y concentrarse en que partidos, candidatos y medios de comunicación colectiva se concentren en la discusión de las diferentes posiciones de los candidatos respecto de los temas de campaña.

IV. Bibliografía

Alcubilla, Enrique (2003) Abstencionismo electoral. <http://www.iidh.ed.cr>

IDEA (2002) Voter Turnout since 1945: A Global Report. En: <http://www.idea.int.org>

Klesner, Lawson (2001) Adios to the PRI? Changing Voter Turnout in Mexico's Political Transition. Mexican Studies. Vol. 17, issue 1, p. 17, 23 p.

Lagos, Marta (2001) "How people view democracy: between stability and crisis in Latin America." Journal of Democracy. 12.

Lijphart, A. (1997): "Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma presidential address, American Political Science Association, 1996". The American Political Science Review. 91: 1-14.

Nohlen, D. (2002) "Political participation in New and Old Democracies". En: IDEA Voter turnout since 1945: A Global Report. <http://www.idea.org>

Paramio, L. (2002) "La crisis de la política en América Latina." Américalatinahoy. 32: 15-28.

Rojas Bolaños, Manuel (1998) El síndrome de nuestro tiempo: la desafección política. SINERGIA, Revista de la Comunicación. Colegio de Periodistas de Costa Rica. #8. pp. 117-126. Reproducido en <http://www.iidh.ed.cr>

Smith, R. (2001): "A legacy of Lazarsfeld: cumulative social research on voting". International Journal of Public Opinion Research. Vol. 13 #3: 280-298.

Seing Jiménez (2002) El abstencionismo puede ser el gran elector. <http://www.iidh.ed.cr>

Thompson, John (2001): El escándalo político: poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación. Paidós Estado y Sociedad 94.

Thompson, José (2003) El abstencionismo electoral: algunos dilemas derivados de su existencia para el derecho y la administración electoral. CAPEL. <http://www.iidh.ed.cr>



Nombre del autor: Rafael Dendia
Título: Abstención: Concepto y alcances.
Problemas asociados y posibilidades de su superación.
Conferencia: XVII Conferencia Protocolo de Tikal
Sede: San José, Costa Rica
Fecha: 25 de septiembre del 2003

Contenido

I. Generalidades	3
II. Conceptos	3
III. Participación-abstención.....	3
IV. Aspectos político-culturales	4
V. Conclusión:.....	4

I. Generalidades

La antinomia “participación-abstención electoral” no constituía un problema en nuestros países hasta bien avanzada la década del 80, donde regímenes autocráticos de variadas modalidades amparados por la doctrina de la seguridad nacional se encargaban de celebrar regularmente elecciones formales con una declamada “muy alta participación”; nadie podía cuestionar ni la legalidad ni la legitimidad del poder alcanzado con sus guarismos. Los cuestionamientos sobre manipulaciones o tergiversaciones electorales no tenían acceso en la agenda oficial.

Los cambios políticos en la región restauraron la confianza en el ejercicio real de la soberanía aunque siempre quedan huellas reñidas con las prácticas pluralistas. Mediante el sufragio democrático se construyeron los nuevos gobiernos y éstos ya tuvieron interés en sincerar la medición de la voluntad popular volcada en las urnas como indicador de su legitimidad.

II. Conceptos

Sufragar ya no es solo un acto físico de depositar boleta electoral sino elegir efectivamente, constituirse en gestor de una función pública, tener conciencia de conformar la autoridad electiva del país de que se trata, ejercer un derecho que corresponde al ciudadano como un titular más de la soberanía, pero también cumplir voluntariamente con una obligación emanada de la propia condición ciudadana. Sí, el sufragio es función pública, es derecho y es deber; tres aristas de una misma institución jurídico-política, pilar del sistema democrático de gobierno. Es también el modo como se realiza la igualdad republicana, en dignidad y en derechos. El ciudadano tiene derecho al sufragio activo y el pasivo; además el sufragio exige no solo que todos puedan votar sino que todos los votos tengan el mismo valor, igualdad.

Desde otra óptica, mediante el sufragio se produce la participación ciudadana amplia para la formación de la política estatal. La participación de efecto decisivo o consultivo otorgará la legitimación a los gobernantes, tanto en su designación como en su desempeño.

Contrariamente resulta claro que en regímenes autoritarios el índice de participación declarado es irrelevante porque: a) generalmente los datos están manipulados, no son confiables, b) porque la participación, cualquiera sea el porcentaje se conforma sobre vicios de la voluntad y c) porque cualquier intento de participación política autónoma se frustra por la fuerza o se la diluye por la distorsión de los resultados.

La abstención electoral se constituye en estas condiciones en un factor enervante de la excelencia de la democracia.

III. Participación-abstención

El Diccionario Electoral de CAPEL en su segunda edición afirma que el abstencionismo electoral “consiste simplemente en la no participación en el acto de votar de quienes tienen derecho a ello. ... se enmarca en el fenómeno más amplio de la apatía participativa...”. Luego trae datos estadísticos de Europa y América Latina: En Inglaterra por los años 50 la abstención oscilaba entre el 16 y 25%, con tendencia

ascendente hacia la década del 80, en Francia por las décadas del 70 y el 80 los porcentajes oscilaban entre el 18 y 33%. En la península ibérica, luego de las dictaduras de Franco y Salazar el nivel de abstención fue mínimo, 8,3% en Portugal en 1975, luego de la Revolución de los Claveles, pero para el 95 la abstención ya había trepado al 33%.

En nuestra región la abstención también ha tenido un comportamiento oscilante: en Perú en el 95 fue del 27% y en el mismo año en Argentina del 21%, bajando al 19% en 1999. Países con voto obligatorio como Costa Rica y Uruguay se ubicaron en 1994 en 19% de abstencionismo frente a Chile con un 9% apenas, en la misma época. Países centroamericanos como El Salvador, Guatemala, se ubican mucho más allá del 50%, privilegio que disputaron con EEUU, Suiza o Japón por los años 80 y 90. Lógicamente los elementos de análisis serán muy variados para interpretar estos fenómenos que ponen en pie de igualdad a realidades políticas tan dispares.

Creo que un factor indicador de orientación global es el nivel de credibilidad en nuestro modelo de democracia, tal y como lo practicamos en la región. En la Revista Paraguaya de Sociología, N° 100 del año 1997 afirma Manuel Antonio Garretón que las transiciones hacia la democracia en Latinoamérica (cito) “van acompañadas subterráneamente de un cambio cultural de gran envergadura que se refiere a la transformación ya no sólo del régimen sino de la matriz de la acción política y colectiva de la sociedad, de la política misma. La tradicional relación de imbricación o fusión entre Estado, partidos o actores políticos y actores sociales o sociedad civil, cede paso a la relación de mutua tensión que busca el fortalecimiento de cada uno de estos tres elementos.” (fin de la cita)

Pero este proceso cultural aún no está finiquitado; en la misma Revista se publican datos del estudio de opinión pública realizado en Latinoamérica y España en 1996 por la Corporación Latinobarómetro, sobre una muestra en 17 países, con un nivel de confianza del 95 %. Según la misma, el 70% de la población entrevistada está dispuesta a defender la democracia frente a una amenaza, entre el 80 y el 50% consideran la democracia preferible a cualquier otro sistema de Gobierno. Están insatisfechos con el sistema democrático practicado en el país en que viven: en el Paraguay el 78%, en México y Colombia arriba del 80% y en Brasil y Bolivia 76 y 75% respectivamente, lo que denota una crisis de credibilidad en las instituciones de la democracia global, es decir el ciudadano aspira a más democracia, no solo la democracia política formal sino la real que permea la sociedad.

De acuerdo con los últimos estudios difundidos por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, la situación de la democracia en el Paraguay es la siguiente: sólo el 7% se siente muy satisfecho con el funcionamiento actual de la democracia, el 15 % satisfecho, el 59% no muy satisfecho, el 19% nada satisfecho lo cual supone que el 78% se siente en general insatisfecho. Acorde con ello sólo el 59% considera preferible la democracia a cualquier otro sistema de gobierno y un alarmante 39% considera preferible un gobierno autoritario. La percepción de los organismos especializados no difiere mucho. La organización independiente FREEDOM HOUSE ubica a Paraguay actualmente entre los países medianamente democráticos entre 1990-2000, en una escala de 1 a 7 Paraguay se ubica para los derechos políticos en 4 y para las libertades civiles en 3.

IV. Aspectos político-culturales

El Profesor Giorgio Alberti, de la Universidad de Bologna, asegura –en un artículo publicado por IUPERS, Río de Janeiro en 1997, que se ha producido un error común en todos los análisis de la realidad política consistente “el descuido de la perspectiva de la cultura política”. Él estudia “el nuevo autoritarismo” basado en el determinismo estructural, “las transiciones” basadas en estrategias de los diferentes autores y sus calculadas interacciones y más recientemente “las interdependencias” entre la liberación económica y la consolidación democrática. (cito) ”En fin, ha habido un descuido del rol jugado por la cultura política en la formación de la naturaleza de la política en la nueva democracia de Latinoamérica. Esa perspectiva nos permite entender lo que los analistas llaman el regreso del populismo: las democracias que están caracterizadas por la baja institucionalización y una alta personalización de la política. La cultura política como un modo conductual, una forma de actuar predominante de los diferentes actores. Esto engloba valores, normas y orientaciones a la acción que son históricamente aprendidos junto con contextos estructurales bien definidos. Como cualquier otra forma de cultura, la cultura política tiende a trascender sus determinantes estructurales, continuar su manifestación y durar aún cuando las condiciones que le dieron nacimiento ya no existan”.

Acorde con estas observaciones, la “Auditoria ciudadana sobre la calidad de la democracia” del Proyecto Estado de la Nación publicado en San José, Costa Rica en el año 2001 constata un creciente descontento ciudadano; cito: “Si bien el sistema político costarricense cumple de manera razonable con los requisitos mínimos internacionalmente aceptados para una democracia, en los años recientes se ha extendido un creciente descontento ciudadano con la clase política en su conjunto.” Sigue diciendo el documento que según una encuesta de 1998, realizada por la Universidad de Costa Rica el 78 % de las personas cree que los gobernantes no están preocupados por lo que le ocurre a la gente. Los partidos políticos y las cámaras del Congreso, dice el informe, son las dos instituciones peor calificadas por la población. Así comprendemos cómo la tradicional alta participación costarricense en los comicios se ha visto tan drásticamente disminuida en los últimos años; en 1998 la abstención electoral llegó al 30% frente al histórico 19%.

En el volumen “Democracia política y electoral en América Latina” compilado por Pretelet-Chaljub y Ramírez-Pérez y publicado por la Universidad Sergio Arboleda y la OEA, afirma el politólogo argentino Daniel Sabsay que lo electoral se debe ubicar necesariamente dentro del marco del sistema político global y en esa perspectiva el abstencionismo electoral es revelador de un estado de cosas preocupante al generar un serio riesgo de deslegitimación de las autoridades electas, hecho que puede contaminar y debilitar las propias instituciones y provocar el derrumbe del sistema.

Los partidos políticos son los orientadores, organizadores y directores de la democracia moderna, instituciones a que apuesta el constitucionalismo para revitalizar la democracia como único régimen viable y con ellos se discutan los modos de fortalecer el Estado de Derecho y la consolidación de las instituciones constitucionales.

La función orientadora de los partidos políticos debe ser reconocible por los ciudadanos y si ella no resulta clara, generalmente el partido se debilita y hasta desaparece al ser abandonado por su militancia. El militante exige una orientación ideológica clara,

programas políticos realistas, participación en los procesos de formación de opiniones, renovación permanente de la dirigencia política para el ejercicio del poder y la función pública y en general la articulación de sus intereses sociales.

Nuestros partidos políticos son de militancia muy sensible aunque masiva. El afiliado cuando ya no se siente representado por su partido se retira de la militancia, no genera nuevas afiliaciones, regatea su participación electoral tanto internamente como en la selección de autoridades para poder público, genera movimentismos internos fragmentando al partido. Esta serie trae como consecuencia la deslegitimación de las instituciones públicas a quienes los ciudadanos retiran su confianza. Disminuye en general la confianza en la política y surgen las esperanzas en mesianismos de alta peligrosidad, listos para asaltar el poder y ajenos de mandantes a quienes reportarse.

Hay, naturalmente otros factores objetivos no menos importantes a considerar como generadores del abstencionismo. En países como el mío, donde la inscripción en el Registro Cívico no se produce automáticamente por efectos de una operación de registración civil sino como un acto de ejecución voluntaria y a veces incluso periódica cuando hay que hacer renovación de documentos, actualización de datos del padrón, del domicilio, etc. es preciso la permanente vocación electoral, la motivación cívica. A veces incluso se necesita de más incentivos para que el habitante rural pueda superar las dificultades que le impone el traslado a los centros de inscripción: a veces largos y tortuosos caminos sin transporte público, además de gastos que no siempre resulta posible o agradable realizar.

La abstención puede producirse una vez cumplidas las condiciones formales para el ejercicio del sufragio como acción racional o en ausencia de legitimación activa. Nosotros hemos detectado que un porcentaje importante de la ciudadanía no acudía al sufragio por carecer de documentos de identidad y naturalmente, como consecuencia, carencia de inscripción en el registro Cívico. Como respuesta al hecho iniciamos una campaña masiva de documentación e inscripción para la cual el Congreso Nacional proveyó una ley especial por la que todo ciudadano tiene derecho a obtener gratuitamente su documento de identidad. Movilizando inscriptores en todo el territorio de la República logramos aumentar de un 2% a un 15% la progresión del contenido del padrón para cada período electoral.

Inmediatamente al advenimiento de la democracia el nivel de participación electoral real en Paraguay fue ganando terreno llegando a ubicarse en 1996 en un 83%, en 1998 bajo al 80%. Introdujimos entonces ajustes para mejorar la confianza en la administración del proceso electoral, optimizamos el sistema de transmisión de resultados, barras de seguridad en la documentación y propusimos un mecanismo novedoso: la urna electrónica, primero como plan piloto en 2001, con un 1,4% y luego en 2003 implementamos hasta en un 46%. Constatamos en la ocasión que la ciudadanía –rural y ciudadana- concurrió a locales con urna electrónica en un 61 % frente a 54 % con las tradicionales en 2001 y ratificando la aceptación en 2003 la participación con urnas electrónicas fue del 68% contra 61% con urnas tradicionales. Ello puede acreditarse a por lo menos tres factores: rapidez, confiabilidad y novedad. De ahí que toda renovación trae aparejada participación.

V. Conclusión:

Las causas de la abstención parece así ser de origen endógeno y no como vimos en el diccionario una cuestión de “apatía participativa”.

Una solución exógena al problema como la amenaza de multas o penas más sofisticadas para quienes no ejercen el sufragio podrán tal vez conminar a algunos pero no será eficiente para la mayoría de los abstencionistas. Además, muchos no son siquiera consumidores de los valores de que se les priva como pena como por ejemplo: gestiones bancarias, comerciales, notariales, estudiantiles, etc.

Creo que un intento de respuesta al problema de la abstención creciente pasa por varios ejes, algunos de los cuales están en el ámbito electoral y los más en el campo político y en consecuencia en el ámbito de los partidos. La crisis de los partidos políticos trae como consecuencia la abstención. Los institutos políticos tienen que realizar una evaluación interior primero y revisar su estrategia, organización y programa y una externa en cuanto a su relación con la sociedad para revitalizar el sistema y lograr nuevamente su vigencia plena.

En el ámbito electoral habrá que facilitar el voto minimizando la complejidad de las papelerías, facilitar la llegada a las mesas electorales y potenciar la confianza en la administración electoral.

En la Justicia Electoral paraguaya tuvimos una experiencia muy positiva con el desarrollo de planes de educación y capacitación en el campo del civismo en general y en el de la materia electoral en particular. Desarrollamos en este año el programa cívico-electoral, destinado a jóvenes rurales en edad escolar, juntamente con el Ministerio de Educación y Cultura y ahora en el mes de octubre vamos a ensayar elecciones infantiles con unos cien mil niños de entre 6 y 12 años, en que los mismos diseñaran por medio del sufragio los perfiles de políticos y la acción cívica esperada de ellos. Complementa el programa una biblioteca cívico-electoral inaugurada en la Justicia Electoral al servicio fundamentalmente de políticos, estudiantes e investigadores. En resumen, el organismo electoral debe, según esta concepción, convertirse en un centro de capacitación, reflexión y elaboración dinámico en materia de civismo como aporte genuino para superar el abstencionismo electoral



Nombre del autor: Fernando Tuesta

Título: Abstencionismo y ausentismo, ¿son iguales?

Conferencia: XVII Conferencia Protocolo de Tikal

Sede: San José, Costa Rica

Fecha: 25 de septiembre del 2003

LA DEMOCRACIA ES EL SISTEMA que tiene como uno de sus fundamentos principales la participación política. La participación es tan vital para la democracia como la sangre para el cuerpo, por lo que una mayor participación impacta en su buena salud; lo contrario también es cierto. Lo opuesto, la antípoda, lo que niega la participación, es lo que se denomina *abstencionismo*.

Si bien es frecuente encontrar que el término *abstencionismo* se emplea de manera alternativa como sinónimo de *ausentismo*, en realidad no son iguales. Este artículo tratará de mostrar estas diferencias, y comprender sus orígenes, impactos y las probables respuestas frente a los problemas que plantean.

1. La participación política constituye el conjunto de acciones que están dirigidas a provocar decisiones y resultados en relación a los asuntos del poder en sus diversos niveles. El resultado de esta búsqueda puede crear satisfacción o insatisfacción de quienes participan de ellas. Pero, en principio, el solo hecho de participar contiene una *conducta activa*. Quienes no se involucran de estas actividades, se *abstienen* de participar. Es, por lo tanto, difícil, por no decir imposible, que todos los ciudadanos o miembros de un grupo, asociación, partido o gremio participen en las actividades constitutivas de un determinado tipo de participación política. No todos los ciudadanos participan en los partidos políticos ni todos los militantes de un partido político integran sus asambleas; no todos los trabajadores se involucran activamente en una huelga con toma de local; no todas las mujeres (y hombres) realizan manifestaciones para que se incluyan cuotas femeninas en las listas de los partidos políticos; o no todos los que manifiestan ser contrarios a la globalización están dispuestos a intervenir en manifestaciones violentas. De lo anterior se desprende, por un lado, que la participación política y la abstención son caras opuestas de la misma realidad y, por otro, que participación y abstencionismo político incluyen *participación y abstencionismo electoral*.

2. La diferencia entre participación y *abstencionismo* político y electoral radica en que el efecto que ambos produce se pone de manifiesto por elementos en calidad y cantidad distintos. La participación y la abstención política es, básicamente, *cualitativa y no oficial*. En algunos casos, puede provocar resultados cuando su grupo más activo desarrolla actividades contundentes —muchas veces de alcance y repercusión mediática— sin importar el número de involucrados. El impacto de la importancia de la participación, por lo demás, *no es igual* entre todos los integrantes de un grupo. Un líder sindical tendrá un impacto participativo de mayor alcance que un trabajador promedio. Este tipo de participación suele ser difícil medir y, por lo general, *no se mide*; lo que no quiere decir que una participación significativa no sea importante. Incluso en una huelga, los datos de los oponentes (gobierno / empresarios vs. trabajadores) normalmente no coinciden y nadie se preocupa de exigir que lo sean.

En cambio, la participación y el *abstencionismo* electoral es básicamente *cuantitativo y oficial*. Es necesario recordar que estamos delante del tipo de participación política más numerosa; pues no existe otra que involucre a tanta gente. Para muchos ciudadanos, inclusive, puede ser la única forma de participación política. Es así que todos los electores se convierten en votantes, en un acto que es igual para todos (votar), y el resultado de cada una de estas decisiones tiene el mismo valor. La ecuación de las elecciones democráticas: un hombre / una mujer = un voto, lo encamina hacia la aritmética: agregar, sumar. Los resultados electorales son números, cifras, porcentajes. Y, el conjunto de los mismos, finalizado el proceso electoral, debe reflejarse en un resultado *definitivo y oficial*, que es proclamado por el organismo electoral.

3. Por lo general, la valoración de la participación y abstención electoral no es positiva y negativa, respectivamente. Una variable a considerar es el régimen político. Si las elecciones tienen, entre otras, una función legitimadora, su realización ocurre en regímenes diferentes, por lo que la valoración de las mismas variará dependiendo del punto de mira del observador. En general, se valora la participación y se rechaza el *abstencionismo*; puesto que, en democracia, las elecciones, al contener elementos de libertad, igualdad y transparencia, ofrecen garantías de un resultado ajustado a la voluntad popular. En cambio, en regímenes autoritarios o dictatoriales estas garantías están ausentes; así, quienes en éstos buscarán erosionarlos, por lo que el *abstencionismo* será valorado como positivo en la búsqueda de un tránsito a la democracia. De igual manera, si se presenta bajo un régimen democrático, los que lo recusán también valorarán el *abstencionismo* como positivo.
4. Con frecuencia, la participación electoral y el *abstencionismo* están asociados al tipo y naturaleza de las elecciones. El elector es estimulado por esta variable. Es así que las elecciones que forman parte de las transiciones a la democracia suelen tener más participación que las que se convocan en otras etapas; en consecuencia, el *abstencionismo* es menor en éstas. Lo mismo ocurre con las elecciones que son altamente competitivas. También es frecuente observar una mayor participación electoral allí donde se presenta una simultaneidad perfecta entre elecciones presidenciales y parlamentarias. Por el contrario, cuando están separadas, las elecciones parlamentarias son menos concurridas que las

presidenciales. Lo mismo ocurre entre las elecciones subnacionales (municipales, regionales, estatales, etc.), en relación a las presidenciales.

5. El *abstencionismo* electoral es una actitud o comportamiento voluntario del elector que no desea, por diversas razones, sufragar. Es importante esta precisión puesto que un elector puede ser un activista político contrario al voto que desarrolla una participación política y no vota. El *abstencionismo* construye una distancia de las urnas de manera voluntaria y, en ese sentido, quien lo practica lo hace de manera consciente. El abstencionista no ejerce un derecho -el de votar- pese a estar habilitado o calificado para hacerlo. Esta conducta se puede deber a:
 - rechazo al sistema democrático porque se procura otro. Una de las causas puede ser al desencanto motivado por la inexistencia de resultados esperados que, en principio, debe producir el sistema;
 - apatía en relación a los efectos que pueda producir el voto;
 - rechazo al mal desempeño del gobierno, particularmente cuando los candidatos oficialistas tienen grandes posibilidades de ganar;
 - rechazo a la oferta de las candidaturas en competencia;
 - percepción de fraude en el proceso electoral derivada de las acciones sea de los organismos electorales, de los partidos políticos, del gobierno o de las fuerzas armadas;
 - molestia para desplazarse a los locales de votación, sobre todo cuando no existen facilidades como la prohibición de circulación del transporte público; y,
 - rechazo y desacuerdo con el cambio de los locales de votación que los aleja de los lugares de residencia.

6. Sin embargo, existe un conjunto de ciudadanos que no se encuentra incorporado en ninguna de estas causales y desea ejercer su derecho a votar y, sin embargo, no puede hacerlo. Por lo tanto, su comportamiento es *involuntario*. En general, la literatura lo coloca en el terreno de la abstención, lo que no es preciso pues lo involuntario puede ser tomado como un componente de la abstención; por ello sería más preciso llamarlo *ausentismo*. Es decir, el ciudadano estuvo *ausente* y no ejerció su derecho al voto, pero no por las razones atribuidas al *abstencionismo*. En consecuencia, el *ausentismo* es un universo que contiene a los abstencionistas y a los que no lo son.

Las razones por las que los ciudadanos no van a votar sin ser parte de los abstencionistas pueden ser las siguientes:

- dificultades y costos de inscripción en el registro civil y/o electoral;
- desconocimiento o dificultad en la distribución territorial de los locales de votación;
- cambio domiciliario que no es reportado al registro y que aleja su residencia del local de votación;
- lejanía y costo del desplazamiento a los locales de votación, particularmente en zonas rurales y de selva;

- ausencia del voto en el extranjero. Cuando lo hay, la lejanía y el costo del desplazamiento del lugar de residencia a los consultados o embajadas suele ser un factor importante;
- problemas ocasionados por desastres naturales;
- intimidación de grupos armados;
- mal estado de salud y/o hospitalización;
- falta de mesas de votación en los centros penitenciarios;
- falta de facilidades para la votación de los ciudadanos con discapacidad y de los adultos mayores; y,
- día laborable que coincide con el día de la jornada electoral, así sea domingo.

Es obvio que estos ciudadanos no pueden ser ubicados, ni por el origen de su ausencia ni por sus intenciones, en el mismo grupo de quienes practiquen el *abstencionismo*. Pero, en la medida en que se cuenta a todos los que no asistieron a votar, aparecen incluidos en el mismo rubro los voluntarios y los involuntarios. En consecuencia, lo más preciso es denominar *ausentismo* al resultado cuantitativo y oficial de todos aquellos que, por una u otra razón, no asisten a votar. Esta situación es parecida al voto nulo y viciado. El primero es involuntario, el segundo, no; pero ambos forman parte de una suma total, que suele llamarse, oficialmente, voto nulo. No suele hacerse una distinción, como no se hace en el caso que nos ocupa, entre uno y otro grupo.

7. Al existir estas dos esferas que cuantitativamente son indistinguibles, pues conforman un universo único, es probable que los porcentajes internos serán distintos cuando el voto es obligatorio y cuando es facultativo. En el primer caso, probablemente, en los términos aquí tratados, el *abstencionismo* será menor que el *ausentismo* que, por lo demás, constituye una variable independiente. En este caso, el *abstencionista participativo* dirige su voluntad hacia el voto viciado (no nulo) o blanco. Por el contrario, cuando el voto es facultativo el *abstencionismo* electoral, probablemente, sea mayor en el conjunto que el *ausentismo*.
8. Lo anterior lleva al problema de la medición. ¿Cómo medir y no cometer errores al comparar entre distintas elecciones y entre diferentes países? Es necesario tener en cuenta que, en general, existe el universo de los ciudadanos mayores de 18 años como potenciales electores y un buen padrón electoral es aquel que incorpora a todo este universo. Sin embargo, aquí es necesario separar aquellos países en los que el Registro de Identificación Ciudadana es equivalente al Registro Electoral en los que el ciudadano que se inscribe en uno está incorporado en el otro. En otros países, ambos registros no son iguales e, incluso, los manejan organismos distintos; en consecuencia, en los mismos el Registro Electoral suele contener un número menor de ciudadanos pues no todos se inscriben. En el primer caso el *ausentismo* suele aparecer como más alto, aun cuando en la realidad esto no sea necesariamente cierto.

También es importante el tema de la depuración del padrón electoral pues se debe de dar de baja la inscripción de las personas, de acuerdo a lo que señalan las diversas normas, como fallecidos, miembros de los institutos armados y fuerzas policiales (si así lo señala la ley), sentenciados, etc. Un padrón bien

depurado reducirá el total de los considerados ausentes, no así uno mal depurado. Por lo tanto, existe un *error cuantitativo* que está en relación directa de la calidad técnica de la depuración del padrón electoral por parte del órgano competente.

Finalmente, y no menos importante, está el impacto del voto obligatorio. En los países en los que el voto es obligatorio y las penalidades efectivas, el *ausentismo* total disminuye y, probablemente, los *abstencionistas activos* se agrupan alrededor del voto nulo o blanco. En aquellos países en los que el voto es facultativo, el *ausentismo* se incrementa y, probablemente, los votos nulos y blancos disminuyan. El *abstencionismo* en este caso probablemente se exprese a través del *ausentismo*.

Por lo tanto, para medir el *ausentismo* es necesario tener en cuenta este conjunto de factores, particularmente si se desea hacer una comparación que incluya países con contextos institucionales, normativos y políticos que expliquen las cifras de manera distinta.

9. Siendo diferentes las razones que explican el *abstencionismo* y el *ausentismo*, quienes deben enfrentar esta situación son también agentes distintos. En el caso del *abstencionismo*, por tratarse de razones de naturaleza política —salvo en cuanto a los locales de votación— la respuesta no está en los órganos electorales sino en el desempeño del sistema democrático cuyos componentes más claros son el gobierno y los partidos políticos. En el plano normativo, podría considerarse establecer el voto obligatorio como una respuesta efectiva. Sin embargo, esto es muy difícil, como lo ha mostrado el caso colombiano.

En cambio, en el caso del *ausentismo* sí tienen competencia los organismos electorales. Lo primero es conocer los alcances y naturaleza del *ausentismo* sobre la base de estudios e investigación cuyos resultados permitirán planear y ejecutar campañas de capacitación y educación electoral. También debe desarrollarse y mejorarse la calidad del padrón electoral y su depuración. Asimismo, facilitar a los electores un adecuado acceso a sus centros de votación y políticas especiales para aquellos grupos poblacionales vulnerables (discapacitados, analfabetos, adultos mayores, etc.).

Referencias bibliográficas

ALCUBILLA, Enrique A. «Abstencionismo». En: *Diccionario electoral*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) / Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 2000 (segunda edición).

MARTÍNEZ SILVA, Mario & Roberto SALCEDO AQUINO. *Diccionario electoral INEP*. México DF: Instituto Nacional de Estudios Políticos (INEP), 2002 (segunda edición).

PAYNE, J. Mark, Daniel ZOVATTO G., Fernando CARRILLO FLÓREZ & Andrés ALLAMAND ZAVALA. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2003.

THOMPSON, José: «El *abstencionismo* electoral: algunos dilemas derivados de su existencia para el derecho y la administración electoral». San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL, 2002.



Nombre de los exponentes: Luis A. Sobrado y Olga N. Fallas
Título: Informe y diagnóstico sobre abstencionismo y participación.
El caso de Costa Rica
Conferencia: XVII Conferencia Protocolo de Tikal
Sede: San José, Costa Rica
Fecha: 25 y 26 de septiembre del 2003

INFORME NACIONAL

1. País informante: Costa Rica. Magistrado ponente: Dr. Luis Antonio Sobrado.

2. Cobertura del informe: agosto 2002-agosto 2003

3. Prioridades actuales

- Proceso Electoral en marcha: SI () NO (X)

En caso afirmativo: etapa del proceso y características del mismo.

Observación: si bien en la actualidad no tenemos en marcha un proceso electoral, la institución desde ahora se prepara para los comicios del 2006, tanto nacionales como municipales. En tal sentido, el Padrón Electoral, por ser permanente se actualiza en forma constante, durante este año se han hecho varios estudios a la División Territorial Electoral, se han fiscalizado las asambleas que han efectuado los partidos políticos, se han continuado los análisis referentes al voto electrónico y se han realizado los estudios necesarios para renovar, el próximo año, la plataforma tecnológica de la institución de manera que podamos afrontar con mayor seguridad el proceso electoral.

- Reforma electoral en marcha: SI (X) NO ()

En caso de respuesta afirmativa: estado de la reforma.

A inicios del año 2001 se presentó a consideración de la Asamblea Legislativa un proyecto de un nuevo Código Electoral, expediente que se encuentra en dicho Poder sin que a fecha se haya pronunciado sobre el mismo. Asimismo, existen en la corriente legislativa iniciativas más puntuales, sobre las que se ha dado audiencia al Tribunal, dentro de las que destaca un proyecto de ley de partidos políticos.

Por su parte, en el mes de junio de este año, se entregó a los señores Diputados otro proyecto específicamente para regular lo concerniente al financiamiento privado y estatal a los partidos políticos, al que aún no se le ha dado trámite.

- Prioridades institucionales actuales en materia técnica o de cooperación horizontal:

Como ya fue mencionado, la institución inició un proceso de renovación de la plataforma tecnológica, rediseño de los sistemas y migración de los datos a lenguajes abiertos, lo cual es a su vez producto del Plan Estratégico Institucional. En este año 2003 se han elaborado los borradores de varios carteles de licitación que permitirán el análisis de la red institucional, fortalecer la seguridad de nuestros sistemas, capacitar al personal en las nuevas herramientas a aplicar y ampliar o renovar tanto los equipos de desarrollo como los que contienen la base de datos. También como parte del Plan Estratégico y dentro de su área de "desarrollo tecnológico", se contempla lo concerniente al voto electrónico, proyecto en el que se deben profundizar los estudios de factibilidad con miras al 2006. En estos dos aspectos podría considerarse alguna cooperación, específicamente en el segundo punto dado que algunos países del área tienen proyectada la aplicación de medios electrónicos para la emisión del sufragio, por lo que sería positivo compartir información y procurar financiamiento para el proyecto.

4. Perspectivas y expectativas para el próximo año

En el presupuesto del TSE para el 2004 se han incluido los montos necesarios para avanzar en los dos proyectos mencionados anteriormente, a saber: renovación de la plataforma tecnológica y voto electrónico. En relación con este último, habida cuenta de que la suma programada resultará insuficiente, se procurará gestionar con alguna entidad financiera los recursos necesarios para ampliar su cobertura. Además, también con miras a las elecciones del 2006, se iniciarán los programas de cedula ambulante con el propósito de facilitarle a los ciudadanos la actualización de su documento de Identidad y por ende la de su inscripción electoral, se continuará con los estudios relativos a la División Territorial Electoral y la fiscalización de las asambleas de los partidos políticos, se hará la planificación de los programas electorales que se pondrán en marcha ese mismo año o a inicios del siguiente y se comprarán algunos materiales para dichos comicios, tales como mamparas para los recintos secretos, urnas, sobres, sacos y bolsas plásticas para la documentación electoral, así como las fórmulas continuas para el tiraje de los listados provisionales del Padrón Electoral a exhibir en todo el país, entre otros. Además, la institución está siempre preparada para asesorar y supervisar las consultas populares que se lleven a cabo y fiscalizar las asambleas internas de los partidos políticos, que naturalmente se intensificarán de cara a la renovación periódica de sus autoridades que, conforme a la jurisprudencia electoral, constituye un imperativo constitucional que garantiza su funcionamiento democrático.

Por su parte, tal como ya se indicó, el Tribunal ha presentado a la Asamblea Legislativa dos proyectos de ley. En la actualidad se está dando en los medios de información y en el seno del Congreso un amplio debate sobre esos temas, centrado con mayor intensidad en lo relativo al financiamiento de los partidos políticos, razón por la cual se espera que se produzca nueva legislación.

5- Principales fortalezas institucionales y áreas por reforzar

Identificación de áreas	Fortalezas	Áreas por reforzar
Capacitación Electoral	Experiencia de los funcionarios que brindan asesoría a las juntas electorales.	Capacitación de los miembros de mesa y fiscales de los partidos políticos.
Educación Cívica	Planes establecidos y continuos dirigidos a estudiantes de educación primaria y secundaria.	Producción de folletos e instructivos para esos grupos y campaña de divulgación a nivel nacional sobre temas electorales.
Reforma electoral para el fortalecimiento institucional	Propuestas de reforma presentadas a la Asamblea Legislativa.	Redacción de una nueva Ley Orgánica según está previsto en uno de los proyectos del Plan Estratégico Institucional.
Observación internacional de elecciones	Funcionarios con mucha experiencia en el campo electoral y en la observación internacional de elecciones.	
Coordinación con la observación nacional de elecciones	No aplica.	
Innovación o desarrollo en aplicaciones tecnológicas	Actualmente se está desarrollando el Plan Estratégico de Tecnologías Informáticas, como parte del Plan Estratégico Institucional, el cual incluye la modernización de la plataforma tecnológica y el desarrollo de software de voto electrónico.	Cobertura del voto electrónico para el 2006 para lo cual se requieren recursos económicos.
Asistencia técnica (especificar)	Logística electoral. Transmisión de resultados. Padrón Electoral Permanente y con Fotografía. Programas de cedulaación.	Digitalización de la cartografía electoral.
Otras formas de cooperación internacional (especificar)	Registro Civil e Identificación ciudadana y de menores.	Conexión en línea al computador central de todas las Oficinas Regionales, para mejorar los servicios civiles y electorales (expedición de la cédula).
Otras áreas (identificar)		

6. Iniciativas para el mejor apoyo institucional y la mayor ventaja que puede tener la acción del Protocolo de Tikal o de algunos de sus organismos miembros:

Sería de mucha importancia el establecimiento de mejores canales de comunicación electrónica para divulgar los avances o proyectos que en todos los ámbitos del tema electoral estén desarrollando los diversos organismos electorales que conforman el Protocolo de Tikal y la UNIORE.

4. Cuadro diagnostico sobre abstencionismo y participación

Identificación de áreas/temas	Inscritos	Nuevos inscritos
<p>Inscripción electoral</p> <p>Ver anexo 1</p>	<p>Cantidad de Inscritos en las últimas elecciones presidenciales</p> <p>Cantidad general Hombres Mujeres</p> <p>Cantidad de inscritos en las Últimas elecciones Legislativas/municipales</p> <p>Cantidad general Hombres Mujeres</p>	<p>Cantidad de nuevos Inscritos Se abstuvieron de participar en las últimas dos elecciones</p> <p>Cantidad general Hombres Mujeres</p> <p>Cantidad de nuevos inscritos Se abstuvieron de participar en las últimas dos elecciones Legislativas/municipales</p> <p>Cantidad general Hombres Mujeres</p>
Identificación de áreas/temas	Subregistro estimado (no inscritos, con edad para estar inscritos)	Depurados
<p>Subregistro y depurados</p> <p>Inscripción automática al cumplir 18 años de edad y solicitar cédula de identidad. No se llevan registros de cuántas personas mayores de 18 años no han solicitado cédula o que habiendo vencido la vigencia de ese documento no han solicitado su renovación, pues en ambos casos no estarían en el padrón.</p>	<p>Subregistro estimado para las últimas elecciones (de cualquier tipo).</p> <p>Cantidad general Hombres Mujeres</p>	<p>Depurados de la penúltima a la última elección presidencial</p> <p>Cantidad General Hombres Mujeres</p> <p>Depurados de la penúltima a la última elección Legislativa/municipal</p> <p>Cantidad General Hombres Mujeres</p>

ANEXO 1

***CANTIDAD DE ELECTORES INSCRITOS EN LAS DOS ÚLTIMAS
ELECCIONES PRESIDENCIALES***

Electores Inscritos	Febrero 1998	Febrero 2002
Hombres	1.027.444	1.141.695
Mujeres	1.018.536	1.138.156
Total Electores Inscritos	2.045.980	2.279.851

***CANTIDAD DE ELECTORES INSCRITOS EN LAS DOS ÚLTIMAS
ELECCIONES LEGISLATIVAS Y MUNICIPALES***

Descripción	Febrero 1998 Legislativas	Febrero 1998 Municipales
Hombres	1.027.444	1.027.444
Mujeres	1.018.536	1.018.536
Total Electores Inscritos	2.045.980	2.045.980

Descripción	Febrero 2002 Legislativas	Febrero 2002 Municipales (Regidores)	Diciembre 2002 Por primera vez Elecciones Alcaldes
Hombres	1.141.695	1.141.695	1.166.216
Mujeres	1.138.156	1.138.156	1.165.243
Total Electores Inscritos	2.279.851	2.279.851	2.331.459

Identificación de áreas/temas	Participación	Abstencionismo
<p>Cantidad y porcentaje de votantes: Ver anexo 2</p>	<p>Votos emitidos en las dos últimas elecciones presidenciales</p> <p>Cantidad y porcentajes de los inscritos</p> <p>Válidos Nulos Blancos</p> <p>Votos emitidos en las dos últimas elecciones Legislativas/municipales</p> <p>Cantidad y porcentaje de los inscritos</p> <p>Válidos Nulos Blancos</p>	<p>Abstencionismo en las dos últimas elecciones presidenciales</p> <p>Cantidad general Hombres Mujeres</p> <p>Porcentaje de los inscritos General Hombres Mujeres</p> <p>Abstencionismo en las dos últimas elecciones Legislativas/municipales</p> <p>Cantidad general Hombres Mujeres</p> <p>Porcentaje de los inscritos General Hombres Mujeres</p>
Valoraciones Institucionales	Sobre participación electoral	Sobre abstencionismo
<p>Diferencias por tipo de elección:</p> <p>Hasta las elecciones de 1998, las tres elecciones (Presidenciales, Legislativas y Municipales) se realizaban el mismo día, por lo que no hay diferencias en los índices de participación electoral y abstencionismo.</p> <p>En el 2002 por primera vez se hicieron elecciones municipales separadas, concretamente para los cargos de Alcalde, Síndicos y Concejales de Distrito, dándose un fuerte incremento del abstencionismo que llegó a un promedio del 77.2%</p> <p>Causas posibles: -Era el tercer proceso electoral del</p>	<p>¿La ciudadanía participa más, menos o igual según sea el tipo de elección?</p> <p>Causas:</p>	<p>¿La ciudadanía se abstiene de participar más, menos o igual según sea el tipo de elección?</p> <p>Causas:</p>

<p>año, pues antes hubo necesidad de ir a una segunda ronda para elegir Presidente de la República, lo cual desmotivó la participación ciudadana.</p> <ul style="list-style-type: none">-Los partidos políticos no realizaron mucha propaganda política, siendo de resaltar el que no contaban con financiamiento estatal para difundir publicidad relacionada con las elecciones municipales.-Desconocimiento del proceso electoral para elegir las autoridades locales (Alcaldes, Síndicos y Concejales de Distrito) en un alto porcentaje del electorado.-Desinterés de la ciudadanía en esa elección.		
---	--	--

ANEXO 2 – A

**VOTOS EMITIDOS EN LAS DOS ÚLTIMAS
ELECCIONES PRESIDENCIALES**

<i>Descripción</i>	<i>Febrero 1998</i>	<i>Febrero 2002</i>	<i>Abril 2002 (Segunda Ronda)</i>
Electores Inscritos	2.045.980	2.279.851	2.279.851
Votos Válidos	1.388.698	1.529.845	1.339.480
Votos Nulos	36.318	32.332	27.457
Votos en Blancos	6.897	7.241	6.006
TOTAL VOTOS EMITIDOS	1.431.913	1.569.418	1.372.943
Abstencionismo	30.1%	31.16%	39.8%

**VOTOS EMITIDOS EN LAS DOS ÚLTIMAS
ELECCIONES LEGISLATIVAS Y MUNICIPALES**

Descripción	Febrero 1998	Febrero 1998
	Legislativas	Municipales
Electores Inscritos	2.045.980	2.045.980
Votos válidos	1.383.527	1.381.640
Votos nulos	32.709	35.601
Votos en Blanco	14.343	13.740
TOTAL VOTOS EMITIDOS	1.430.579	1.430.981
Abstencionismo	30%	30%

Descripción	Febrero 2002	Febrero 2002	Diciembre 2002
	Legislativas	Municipales (Regidores)	Por primera vez Elecciones Alcaldes
Electores Inscritos	2.279.851	2.279.851	2.331.459
Votos válidos	1.521.854	1.517.848	513.691
Votos nulos	28.461	26.934	12.940
Votos en Blanco	19.023	24.694	5.028
TOTAL VOTOS EMITIDOS	1.569.338	1.569.476	531.659
Abstencionismo	31.16%	31.16%	77.2%

ANEXO 2 - B

ABSTENCIONISMO EN LAS DOS ÚLTIMAS ELECCIONES PRESIDENCIALES*

1998	2002
614.067	710.433

CANTIDAD GENERAL

GENERO	1998	2002
Hombres	327.464	385.583
Mujeres	286.603	324.850

PORCENTAJE DE LOS INSCRITOS

GENERO	1998	2002
General	100%	100%
Hombres	50.22%	50.08%
Mujeres	49.78%	49.92%

* El abstencionismo se desglosa sólo para la elección presidencial.

<p>Efecto o impacto en la Ciudadanía:</p> <p>En general entre la opinión pública y la ciudadanía hay alarma y genuina preocupación por el creciente incremento del índice de abstencionismo a partir de 1998.</p>	<p>Valoración pública (ciudadanía opinión pública) sobre la participación electoral en:</p> <p>Las dos últimas elecciones Presidenciales</p> <p>Las dos últimas elecciones Legislativas/municipales</p>	<p>Valoración pública (ciudadanía, opinión pública) sobre la participación electoral en:</p> <p>Las dos últimas elecciones Presidenciales</p> <p>Las dos últimas elecciones Legislativas/municipales</p>
<p>Posibilidades y Causas</p> <p>Las causas pueden ser muy variadas y diversas, agravándose el enfoque del problema por la ausencia de un abordaje científico del fenómeno. De ahí que el Tribunal haya invertido recursos públicos para tratar de determinar las causas del abstencionismo y el perfil del elector abstencionista. Hecha esta aclaración necesaria, importa indicar que la información que figura en este formulario está afectada por una serie de factores de la realidad social que condicionan el conocimiento del problema, así como por las impresiones que esa misma realidad social genera.</p>	<p>Posibilidades para el incremento de la participación ciudadana:</p> <p>Dependiendo de la determinación justa de las causas reales del abstencionismo, se podrán enumerar las acciones que deben adoptarse para incrementar la acción ciudadana y el modo cómo deben combinarse. No obstante lo anterior, y a título de ensayo, pueden señalarse como factores que incrementarían la participación ciudadana, la acción conjunta del Organismo Electoral y la sociedad civil mediante capacitación de dirigentes políticos y bases partidarias, introducción en los curricula escolares, colegiales y universitarios de aspectos relacionados con el concreto ejercicio del voto y distintas formas de participación ciudadana, lo cual involucraría a partidos políticos, Ministerio de Educación Pública, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal y distintas ONG.</p>	<p>Posibles causas para la persistencia o el incremento del abstencionismo: Enumeradas también a título de ensayo, podrían citarse el desinterés en la política por aparente falta de conexión entre la acción política concreta y las promesas electorales de campaña. La sensación aparente por parte de los electores de no estar adecuadamente representados ni en el Parlamento, ni en el gobierno local (municipios) ni en el Poder Ejecutivo. El automatismo del sistema político-electoral, el cual se renueva con la intervención del elector o sin ella. Las opciones electorales inadecuadas para ciertos sectores de intereses. El desencanto con los partidos políticos y su accionar. La corrupción política y gubernamental. Las necesidades sociales básicas insatisfechas.</p>

<p>Acciones desarrolladas por el Organismo Electoral:</p> <p>Presentación de Proyecto de reforma del Código Electoral al Parlamento. Presentación del Proyecto sobre control del financiamiento a los partidos en el Parlamento. Administración y reorganización del Cuerpo de Delegados del TSE ad-honorem -Integración de jóvenes de Tribunales Electorales Estudiantiles al proyecto de Guías Electorales. -Educación ciudadana: Creación de la Oficina de Comunicación y Relaciones Públicas del TSE.</p>	<p>Acciones desarrolladas por el Organismo Electoral para incrementar la participación:</p> <p>Ámbito normativo: sistema de voto preferente, sistema de voto en el extranjero, inscripción de grupos independientes para el gobierno local (municipios), presentado mediante formal proyecto de ley al Parlamento.</p> <p>Ámbito administrativo: Educación ciudadana: campañas publicitarias incitando al voto y a la actualización del domicilio electoral por parte de los votantes, con objeto de crear juntas receptoras de votos según las necesidades de los electores.</p> <p>Innovaciones técnicas: Voto Electrónico.</p> <p>Investigaciones o estudios: Convenio con la Universidad de Costa Rica para determinar las causas del abstencionismo.</p> <p>Otros:</p>	<p>Acciones específicas concebidas y ejecutadas por el Organismo Electoral para reducir el abstencionismo:</p> <p>Ámbito normativo:</p> <p>Ámbito administrativo:</p> <p>Educación ciudadana:</p> <p>Innovaciones técnicas:</p> <p>Investigaciones o estudios:</p> <p>Divulgación de los resultados del diagnóstico sobre causas y comportamiento del abstencionismo, promovido por la Universidad de Costa Rica y el TSE, mediante la publicación de un libro y de discos compactos así como la puesta en línea de estos resultados.</p> <p>Otros:</p>
<p>Acciones que hubiera querido desarrollar el Organismo Electoral pero que no ha podido:</p> <p>Mejor desarrollo del Plan de Voto Electrónico que a la fecha se ha mantenido como plan piloto de muy modesto alcance. Adopción de medidas más agresivas para que una mayor cantidad de ciudadanos actualicen su domicilio electoral.</p> <p>Implementación de</p>	<p>Para incrementar la participación ciudadana: (especificar)</p>	<p>Para diagnosticar y precisar las causas del abstencionismo y tender a su reducción, (especificar):</p>

<p>campañas más intensivas que fomenten la participación ciudadana.</p> <p>Concretar la institución del referendo cuya aplicación está supeditada a la promulgación de una Ley que no ha emitido la Asamblea Legislativa</p> <p>Concretar la reforma electoral, que por falta de voluntad política en el Parlamento, no se ha discutido a fondo, lo que a impedido remozar y actualizar el sistema electoral costarricense.</p>		
<p>Asistencia Técnica:</p> <p>Inversión para el adecuado y completo desarrollo del Programa Voto Electrónico.</p>	<p>¿Requeriría el Organismo Electoral de asistencia técnica para incidir sobre el incremento a la participación ciudadana? (especificar): Sí mediante Proyecto de Fortalecimiento Institucional del TSE, con cooperación del B.I.D.</p>	<p>¿Requeriría el Organismo Electoral de asistencia técnica para incidir sobre la reducción del abstencionismo? (especificar): Sí Proyecto Fortalecimiento Institucional del TSE, con cooperación del B.I.D.</p>
<p>Otras formas de cooperación horizontal:</p> <p>Asesoría para el fortalecimiento para las tareas de capacitación, aprovechando el desarrollo que otros organismos electorales como el panameño han tenido en este campo.</p>	<p>¿Requeriría el Organismo Electoral de otras formas de cooperación horizontal para incidir sobre el incremento a la participación ciudadana? (especificar): Hacer convenios de concientización ciudadana con otras instituciones públicas (Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Seguridad Pública, Municipalidades, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal).</p>	<p>¿Requeriría el Organismo Electoral de otras formas de cooperación horizontal para incidir sobre la reducción del abstencionismo? (especificar): Sí, realizar estrategias coordinadas con Partidos Políticos y ONG para enfrentar este fenómeno.</p>
<p>Observaciones Adicionales</p>		

5. Iniciativas para el mejor apoyo institucional y la mayor ventaja que puede tener la acción del Protocolo de Tikal o de algunos de sus organismos miembros, en materia de abstencionismo y participación electoral.

El intercambio de información, entre los diferentes organismos electorales miembros del Protocolo, es básico en este punto, toda vez que el mismo podría generar un enfoque regional del fenómeno, así como una más amplia visión de este problema en la gran área de influencia del Protocolo mismo, permitiendo también enfatizar los rasgos comunes que esta patología social tiene para las democracias de la zona.

Lo anterior supone que con el suministro recíproco de información relacionada con el abstencionismo, se podría establecer – entre otras posibilidades – enfoques comparativos que mejoren la comprensión y el tratamiento del problema, se podría determinar la idoneidad – o la ineficacia – de ciertas herramientas conceptuales, de acciones prácticas, así como la de políticas y campañas tendientes a incentivar la participación ciudadana.

Una forma de propiciar este intercambio de información y de experiencias, podría serlo – para empezar – la realización de foros virtuales debidamente oficializados dentro del marco del Protocolo, adecuadamente estructurados (planteamiento del problema, hipótesis de trabajo, resultados de investigaciones estadísticas y sociológicas, etc.), a cargo de las instancias, unidades o funcionarios que cada organismo electoral encargue de este menester, para evolucionar posteriormente hacia la celebración de “encuentros”, “conferencias”, seminarios o foros de análisis regionales que formulen soluciones al problema del abstencionismo.

En todas las actividades supra mencionadas conviene integrar a las agrupaciones políticas, con objeto de que éstas hagan los aportes que estimen a bien y enriquezcan el enfoque y las soluciones a este problema.



Nombre del ponente: Ramiro Peña

Título: Informe y diagnóstico sobre abstencionismo y participación.
El caso de El Salvador.

Conferencia: XVII Conferencia Protocolo de Tikal

Sede: San José, Costa Rica

Fecha: 25 y 26 de septiembre del 2003

INFORME NACIONAL

País informante: El Salvador

Cobertura del informe: agosto 2002 – agosto 2003

Prioridades actuales:

- **Proceso electoral en marcha** **SÍ**

(Etapa del proceso y características del mismo)

El Tribunal Supremo Electoral de El Salvador inició desde hace varios meses un nuevo proceso electoral para los comicios Presidenciales que se realizarán el 21 de marzo de 2004. Varias actividades han sido ejecutadas desde que en junio pasado se presentó ante el Ministerio de Hacienda el presupuesto Extraordinario de Elecciones y un conjunto de reformas puntuales al Código Electoral, que fueron presentadas ante la Asamblea Legislativa.

Uno de los pasos, importantes en los preparativos de las elecciones, fue la aprobación de algunas de las reformas por parte de la Asamblea Legislativa, en las cuales se determina el uso electoral del Documento Único de Identidad (DUI) en sustitución del carnet electoral que caducó por decreto el 31 de mayo de este año.

Lo anterior también implica, la creación de un nuevo Registro Electoral con la información del ciudadano contenida en el DUI y la creación del Padrón Electoral fotográfico, como dos de las innovaciones más importantes del próximo evento electoral, que se realizará con el mismo sistema de voto domiciliario.

La utilización del Documento Único de Identidad a partir de la base de datos del Registro Nacional de las Personas Naturales permitirá tener un padrón depurado y actualizado, ya que dicha institución está obligada a informar al Tribunal sobre los fallecimientos de los ciudadanos. Igualmente se contará con información secundaria del Órgano Judicial sobre los ciudadanos que hayan perdido sus derechos de votar.

La información entregada por el RNPN incluye, todos los datos de los ciudadanos, las imágenes como la fotografía, las huellas, la firma y la partida de nacimiento.

Más de un millón de registros, ya fueron proporcionados al TSE y están siendo procesados e incorporados en la base de datos del nuevo Registro Electoral. Este proceso de transferencia de la información estará concluido a más tardar el próximo 15 de octubre.

Hasta el lunes 22 de septiembre, el RNPN había emitido un total de tres millones 274 mil 815 documentos a los ciudadanos, lo que significa un número mayor a la cantidad de personas que estaban carnetizadas para las pasadas elecciones.

El envío de información por parte del RNPN se hará por medio de un sistema informático moderno, a través de interfase que permite estar en línea con el RNPN para obtener toda la información de los ciudadanos que han obtenido el Documento. En la actualidad el proceso se está realizando a través de medio magnético, lo cual será superado a partir de la adquisición de un nuevo equipo cuando sea efectivo el presupuesto extraordinario de elecciones.

El uso del Documento Único, permitirá a través de un código de zona asignado, distribuir a los ciudadanos en forma alfabética en el municipio de residencia y el Centro de Votación en que le corresponde votar.

Otro de los componentes importantes también es el plan de consulta e información ciudadana, que está contemplado por medio de teléfono, instalación de kioscos automáticos a través de computadoras ubicadas en lugares públicos de mayor afluencia y la consulta a través de internet.

- **Reforma electoral en marcha Sí (estado de la reforma)**

Nuestra institución viene trabajando desde hace varios meses en la modernización del sistema electoral salvadoreño. El mes de junio pasado, fueron presentadas ante la Asamblea Legislativa un conjunto de 50 reformas puntuales al Código Electoral.

Luego de un amplio debate y consulta con los Magistrados de nuestra institución, los señores diputados de la Asamblea Legislativa aprobaron el pasado 18 de septiembre, las reformas que tienen que ver con el uso del Documento Único de Identidad para emitir el sufragio y la creación del nuevo Registro Electoral basado en la información contenida en dicho documento.

Una de las reformas aprobadas es sobre el uso electoral del Documento Único de Identidad (DUI) en sustitución del carnet electoral el cual perdió vigencia el pasado 31 de mayo de 2003 por decreto legislativo.

En ese sentido la reforma contempla que es deber del ciudadano obtener el Documento Único de Identidad para ejercer el sufragio. Este documento es entregado al ciudadano por el Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN), quien además está en la obligación de proporcionar al Tribunal Supremo Electoral toda la información para la inscripción en el Registro Electoral.

Otras reformas también fueron hechas en cuanto a la implementación del voto residencial a partir de las elecciones de Concejos Municipales y Diputados a la Asamblea Legislativa en Marzo de 2006.

- **Prioridades institucionales actuales en materia técnica o de cooperación horizontal**

Una de las prioridades más importantes en este proceso, son las innovaciones tecnológicas, lo cual está vinculado con la creación del nuevo Registro Electoral y al uso del Documento Único de Identidad y la creación por primera vez del padrón fotográfico.

Otra de las prioridades de la institución es la modernización del sistema, la cual pasa por la reestructuración administrativa, a partir de la caducidad del carnet electoral que era emitido por nuestra institución.

PERSPECTIVAS Y EXPECTATIVAS PARA EL PRÓXIMO AÑO

Varias de las perspectivas y expectativas del Tribunal tienen que ver con lograr la regulación en cuanto a la recopilación de los resultados el día de las elecciones. En ese sentido se pretende recibir la mayor parte de las actas a través de faxes que ingresarán directamente a los servidores sin que sean trasladadas y procesadas manualmente; esto permitirá mayor seguridad y agilidad en el procesamiento.

También se pretende trabajar el escrutinio preliminar solamente con la cantidad de votos válidos contabilizados, dejando para el escrutinio final, el procesamiento de la totalidad los diferentes tipos de votos.

Otra de las innovaciones que se pretende regular, es la obligatoriedad de los miembros de las Juntas Receptoras de Votos de entregar los datos en el menor tiempo posible para agilizar el procesamiento de resultados. En caso contrario se establecerían sanciones para los miembros de las JRV.

En cuanto a lo que está regulado; las más importantes son la realización de las próximas elecciones con el Documento Único de Identidad (DUI), con un nuevo Registro Electoral fotográfico, depurado y actualizado, ya que el RNPN informará al TSE sobre las defunciones de los ciudadanos.

Las innovaciones tecnológicas permitirán a la institución mejorar los procesos de recepción y procesamiento de información proveniente del RNPN. Igualmente permitirá

mejorar los procesos de transmisión de resultados y escrutinio preliminar y final, reduciendo el tiempo requerido para la transmisión de los resultados.

Con la aprobación de las reformas y el presupuesto extraordinario de elecciones el TSE estaría convocando a elecciones en el mes de noviembre, a partir de entonces los partidos políticos solicitarán ante el TSE la inscripción de sus candidatos.

INNOVACIONES TECNOLÓGICAS

El Tribunal Supremo Electoral ha trabajado en varias aplicaciones necesarias para el proceso y evento electoral del 21 de marzo de 2004. Entre los aplicativos está el sistema del Registro Electoral; de procesos electorales, sistema de escrutinio preliminar y escrutinio final, transmisión de resultados y otros.

Algunos de estos sistemas que ya están funcionando, han permitido realizar en forma eficiente la recepción y procesamiento de toda la información entrega por el Registro Nacional de las Personas Naturales y posteriormente la impresión de los padrones fotográficos.

Otro avance importante es el diseño del sitio web, incluyendo nuevos contenidos y se estableció un enlace entre las oficinas del TSE lo que permite manejar los procesos centralizados para el acceso a internet por medio de un punto central.

PRINCIPALES FORTALEZAS INSTITUCIONALES Y ÁREAS POR REFORZAR

Identificación de áreas	Fortalezas	Áreas por reforzar
Capacitación Electoral	Capacitación a los Organismo Electorales Temporales (Juntas Electorales Departamentales, Juntas Electorales Municipales, Juntas Receptoras de Votos). Capacitación y coordinación con las instituciones de apoyo al proceso electoral.	Necesidad de reforzar la capacitación en cuanto al llenado de actas de cierre y escrutinio a fin de evitar problemas aritméticos en el procesamiento de los resultados.
Educación Cívica	Apoyo logístico y asesoría en la realización de elecciones estudiantiles Charlas en centros escolares sobre temas cívico-democráticos.	
Reforma Electoral para el	La Asamblea Legislativa aprobó el 18 de septiembre varias reformas en función del uso del Documento Único de Identidad para emitir el sufragio.	Transmisión de Resultados Impulsando reforma que obligue a miembros de las JRV remitir las actas en forma inmediata al Centro

<p>fortalecimiento institucional</p>	<p>Asimismo, se establece la obligatoriedad del Registro Nacional de las Personas Naturales de proporcionar toda la información al TSE para la creación del Registro Electoral.</p> <p>También se hizo una reforma en el sentido de que a partir del 2006 se implementará el Voto Residencial.</p>	<p>Nacional de Procesamiento.</p> <p>Para efectos de procesamiento de resultados preliminares solamente haría con votos válidos.</p> <p>Envío actas a través de faxes, directamente hacia los servidores</p> <p>Se necesitan reformas sobre la transmisión de resultados.</p>
<p>Observación internacional de elecciones</p>	<p>El plan de atención a observadores internacionales en las elecciones del 16 de marzo de 2003, permitió la atención a 27 observadores invitados por el TSE Siendo esta cantidad, mayor a la asistencia en las elecciones del año 2000.</p> <p>Los observadores constataron los avances en la modernización institucional y la consolidación de la democracia en nuestro país. Se brindó asistencia de calidad, como parte del compromiso de cooperación con los organismos electorales de la UNIORE</p> <p>El 50 por ciento de los observadores dieron su informe de lo observado. Se reafirmaron los vínculos de cooperación internacional. Se recibió reconocimiento por parte de los observadores.</p>	<p>Lograr que el 100% de los observadores hagan sus recomendaciones sobre el proceso observado.</p> <p>Participación de la unidad de atención a observadores en observación electoral en otros países.</p> <p>En la institución, agilizar los procesos de adquisición de bienes y servicios.</p> <p>Pronta aprobación del plan de observadores y facilitar los recursos necesarios para la ejecución del plan.</p>

INICIATIVAS PARA EL MEJOR APOYO INSTITUCIONAL Y LA MAYOR VENTAJA QUE PUEDE TENER LA ACCIÓN DEL PROTOCOLO DE TIKAL O DE ALGUNOS DE SUS ORGANISMOS MIEMBROS:

Existen altos niveles de cooperación alcanzados en cuanto a la modernización del sistema electoral, en ese sentido se ha obtenido el apoyo del Tribunal Electoral de Panamá y del Instituto Federal Electoral (IFE) DE MÉXICO.

La cooperación ha consistido en proporcionarnos documentación técnica, asesoría directa de personal técnico, charlas especializadas, recomendaciones técnicas sobre la modernización.

También en el marco del Protocolo de Tikal, la comisión de Seguimiento del Calendario Electoral del TSE hizo una visita al Tribunal Electoral de Panamá para conocer de cerca el proceso electoral de ese país.

DIAGNÓSTICO NACIONAL SOBRE ABSTENCIONISMO Y PARTICIPACIÓN

País informante: El Salvador

Ponente: **Dr. Ramiro Peña Marín**
Magistrado
Tribunal Supremo Electoral

Antes de iniciar mi intervención, necesito aclarar que en El Salvador, el abstencionismo, es llegar a la urna y no emitir el sufragio a favor de algún partido político y depositar la papeleta en blanco. Por lo que, el no participar en un evento electoral o no asistir a votar, le denominamos ausentismo.

Estimado **José Thompson**,
Director de CAPEL

Estimado **Roberto Cuellar**,
Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Estimados Miembros de organismos electorales de Centroamérica y el Caribe

Señoras y señores presentes a esta XVII Conferencia, reciban un fraternal saludo del pueblo salvadoreño.

“Un país es democrático, si es capaz de garantizar a su pueblo el derecho de escoger su propio gobierno a través de elecciones periódicas, multipartidista y mediante el voto secreto; todo ello sobre la base del sufragio universal de sus ciudadanos” F. Fukuyama.

El Sistema electoral de El Salvador esta caminando hacia la concreción de esa utopía expresada por Fukuyama y es que, le estamos ganando la guerra al ausentismo, de 54.48% alcanzado en marzo de 1994 en las primeras elecciones celebradas por el naciente Tribunal Supremo Electoral cuando por primera vez un movimiento armado se convierte en partido político y participa en elecciones.

Así, El Salvador elige por primera vez a un Presidente pos guerra civil y se desarrolla el sistema electoral al entrar en contienda todas las fuerzas políticas, el sistema continúa su avance, si bien en las elecciones legislativas y municipales de 1997 el ausentismo aumentó a un 60.82, creció la credibilidad del TSE al ganar partidos de la oposición, importantes cabeceras departamentales del país.

Los procesos electorales de 1999 y 2000 nos han dejado con un ausentismo del 61.43% y 61.52% sin embargo queremos señalar que estas elecciones han sido realizadas con un

padrón electoral no depurado, es decir, que se ha venido alimentando con nuevos electores pero su depuración ha sido bien mínima, producto de una serie de problemas administrativos y legales que existen y que dificultan sacar a un ciudadano o difunto del padrón.

Es hasta las elecciones de marzo de 2003 que se depura el padrón con un aproximado de 50 mil electores, entre ellos casos de defunción, doble nombre, pérdida de sus derechos por problemas penales y pocos caso de emigración hacia terceros países.

Bajo este contexto en las elecciones legislativas y municipales del pasado 16 de marzo de 2003 teníamos un padrón con 3 millones 537 mil 091 electores y llegamos a una votación de 1 millón 451 mil 167 ciudadanos, es decir, que ejercieron su derecho el 62% de los salvadoreños, por lo tanto reducimos el ausentismo a un 58%.

Pero este 3% que hemos logrado reducir, no es el que nos alegra pues aún continuamos con el mismo padrón aún que avanzado en su depuración; sino que los nuevos inscritos en el registro electoral están confiando en la institución que les organiza las elecciones.

Para las pasadas elecciones tuvimos 274 mil 367 nuevos ciudadanos inscritos para votar el 16 de marzo y ejercieron su derecho 238 mil 454 nuevos votantes, es decir, 35 mil 913 (13.08%) no asistieron a votar.

Otro logro significativo fue la reducción del abstencionismo, de 3,65 que en 1994 llegaron a las urnas y no le dieron el voto a ningún partido, lo reducimos a un 0.69% en marzo de 2003; por lo tanto, más salvadoreños jóvenes están llegando a las urnas y completamente decididos a dar su voto por un partido.

Es necesario agregar un éxito más en el desarrollo del sistema electoral salvadoreño, y es que por primera vez, las mujeres votaron más que los hombres, según nuestros registros 694,344 mujeres votaron (51.62%) contra 650,850 (49.38%) votos masculinos.

El organismo Colegido el cual integro ha realizado dos eventos electorales y vamos hacia nuestro tercero y último, en el cual lastimosamente no vamos a desarrollar el Voto Residencial, es decir, de 362 Centros de Votación que tuvimos este año, en el 2004 tendríamos 1,630 Centros de votación en todo el país, donde los que viven en zonas urbanas tendrán su Centro de Votación a un kilómetro de distancia de su casa y en el caso de las zonas rurales, a tres kilómetros el centro más lejano.

Sin embargo, el pasado 18 de septiembre la Asamblea Legislativa emitió un decreto en el cual el Voto Residencial se efectuará hasta las elecciones legislativas y municipales de 2006, por lo tanto, la elección presidencial de marzo de 2004 se realizarán con el Voto Domiciliar, que consiste en Centros de Votación donde los ciudadanos asisten por orden alfabético.

Pero tendremos como novedad, un nuevo documento de votación llamado DUI, el cual posee un chip donde esta la información domiciliar y demás datos de los ciudadanos, éste nos servirá para asignarle su centro de votación, a la vez, nos proporciona su fotografía, huella dactilar y toda la información familiar para evitar homónimos, falsificación y duplicidad de documentos.

El DUI nos brindará un padrón digital donde el elector podrá ver la exactitud de su nombre y su fotografía, lo cual facilita la votación a las personas analfabetas y evita la suplantación de los votantes.

Otro factor importante es que tendremos un nuevo Registro Electoral Digital, que superará al actual que posee 3 millones 537 mil 091 inscritos, el padrón que estamos trabajando tiene hasta la fecha 3 millones 274 mil 815 y esperamos que hasta noviembre se llegue a 3.6 millones con los jóvenes que cumplirán años el 16 de marzo de 2004.

Si bien no pudimos realizar elecciones con el Voto residencial, en marzo de 2004 entregaremos un Registro Electoral moderno y confiable, aunado a todo nuestro mayor esfuerzo para garantizarle a la sociedad la administración eficiente de unos procesos electorales libres y transparentes; el ejercicio de una pronta y cumplida justicia electoral, así, estamos trabajando para poderle decir a cada salvadoreño “Tu voluntad se cumple”.

Muchas gracias.



COBERTURA DEL INFORME.

Fechas de las últimas elecciones presidenciales

- Primera vuelta 20 de marzo 1994

1994 1era Vuelta			
Electores	Votantes	Abstencionismo	Ausentismo
2,717,969	1,331,719	99,316	1,286,934
	49,00	3.65	47.35

- Segunda vuelta 24 de abril de 1994

1994 2a Vuelta			
Electores	Votantes	Abstencionismo	Ausentismo
2,737,745	1,200,711	45,509	1,491,525
	43.86	1.66	54.48

- 7 de marzo de 1999

1999			
Electores	Votantes	Abstencionismo	Ausentismo
3.171,224	1,185,327	37,888	1,948,009
	37.38	1.19	61.43

Fechas de las últimas elecciones legislativas o municipales

- 12 de marzo de 2000

2000			
Electores	Votantes	Abstencionismo	Ausentismo
3,262,724	1,212,713	43,629	2,008,382
	37.15	1.34	61.52

- 16 de marzo de 2003

2003			
Electores	Votantes	Abstencionismo	Ausentismo
3,537,091	1,451,167	24,374	2,085,924
	37.15		0.58%*

REFERENCIA NORMATIVA SOBRE EL VOTO

El sistema electoral funciona con:

- VOTO OBLIGATORIO

Nuestro sistema electoral no establece una obligatoriedad sino un deber de todo ciudadano el ejercer el sufragio, el derecho de votar en la consulta popular directa, a través del voto, el cual será libre, directo, igualitario y secreto; como lo estipulan los Art. 72, 73 y 78 de la Constitución de la República.

Por su parte el Código Electoral, que rige nuestra labor en el TSE en los Art. 3 y 4 expone que El sufragio es un derecho y un deber de los ciudadanos, su ejercicio es indelegable e irrenunciable, el voto es libre, directo, igualitario y secreto. Y nadie podrá impedir, coartar o perturbar el ejercicio del sufragio.

Pese a establecer un deber ciudadano, no es obligatorio y no esta sujeto a sanción el no ejercer dicho derecho.

CUADRO DIAGNÓSTICO SOBRE ABSTENCIONISMO Y PARTICIPACIÓN

Identificación de áreas/temas	INSCRITOS	NUEVOS INSCRITOS
Inscripción electoral	<p>Cantidad de inscritos en las últimas elecciones presidenciales.</p> <p>Elecciones 94 Cantidad general 2,737,745 Hombres Mujeres</p> <p>Elecciones 99 Cantidad general 3,171,224 Hombres 603,210 Mujeres 579,925</p> <p>Cantidad de Inscritos en las últimas elecciones legislativas/municipales</p> <p>Elecciones 2000 Cantidad general 3,262,724 Hombres 1467,550 Mujeres</p> <p>Elecciones 2003 Cantidad general 3,537,091 Hombres Mujeres</p>	<p>Cantidad de nuevos inscritos se abstuvieron de participar en las últimas dos elecciones presidenciales</p> <p>Elecciones 94 Cantidad general Hombres Mujeres</p> <p>Elecciones 99 Cantidad general Hombres Mujeres</p> <p>Cantidad de nuevos inscritos se abstuvieron de participar en las últimas dos elecciones legislativas/municipales</p> <p>Elecciones 2000 Cantidad general 106,824 Hombres Mujeres</p> <p>Elecciones 2003 Cantidad general 272,367 Hombres Mujeres</p>

Identificación de áreas/temas	SUB REGISTRO ESTIMADO (NO INSCRITOS CON EDAD PARA ESTAR INSCRITOS)	DEPURADOS
Subregistro y depurados	<p>Subregistro estimado para las últimas elecciones (de cualquier tipo)</p> <p>Elecciones 2004 Cantidad general 3,274,815 Hombres Mujeres</p>	<p>Depurados de la penúltima a la última elección presidencial</p> <p>Elecciones 1994-1999 Cantidad general Hombres Mujeres</p>

		Depurados de la penúltima a la última elección legislativa/municipal Elecciones 2000-2003 Cantidad general 90,557 Hombres Mujeres
--	--	---

Identificación de áreas/temas	PARTICIPACIÓN	ABSTENCIONISMO
Cantidad y porcentaje de votantes	Votos emitidos en las dos últimas elecciones presidenciales Elecciones 1994 Cantidades y porcentajes de los inscritos Válidos Nulos Blancos Elecciones 1999 Cantidades y porcentajes de los inscritos Válidos 1,182,248 Nulos 34,294 Blancos 3,594 Elecciones 2000 Votos emitidos en las dos últimas elecciones legislativas/municipales Cantidades y porcentajes de los inscritos Válidos 1,217,996 Nulos 28,399 Blancos 14,247 Elecciones 2003 Votos emitidos en las dos últimas elecciones legislativas/municipales	Abstencionismo en las dos últimas elecciones presidenciales Elecciones 1994 Cantidad general 45,509 Hombres Mujeres Porcentaje de los inscritos General Hombres Mujeres Elecciones 1999 Cantidad general 37,888 Hombres Mujeres Porcentaje de los inscritos General Hombres Mujeres Elecciones 2000 Abstencionismo en las dos últimas elecciones legislativas/municipales Cantidad general 43,629 Hombres Mujeres Porcentaje de inscritos General 1,34 Hombres Mujeres Elecciones 2003 Abstencionismo en las dos últimas elecciones legislativas/municipales

	<p>Cantidades y porcentajes de los inscritos</p> <p>Válidos 1,402,925 Nulos 34,549 Blancos 13,941</p>	<p>Cantidad general 24,374 Hombres Mujeres</p> <p>Porcentaje de inscritos General 0,69 Hombres Mujeres</p>
--	--	--

Valoraciones institucionales	Sobre participación electoral	Sobre abstencionismo
Diferencias por tipo de elección	<p>¿La ciudadanía participa más, menos o igual según sea el tipo de elección? Los ciudadanos votan más para Presidente y Municipales.</p> <p>Causas: Conocen más al candidato y es una campaña más directa.</p>	<p>¿La ciudadanía se abstiene de participar más, menos o igual según sea el tipo de elección? Votan menos para Legislativas.</p> <p>Causas: Este tipo de funcionarios tienen menos contacto con la población.</p>
Efecto o impacto en la ciudadanía	<p>Valoración pública (ciudadanía, opinión pública) sobre la participación electoral en:</p> <p>Las dos últimas elecciones presidenciales. “Deciden su futuro”</p> <p>Las dos últimas elecciones legislativas/municipales “Mejorar su municipio”</p>	<p>Valoración pública (ciudadanía, opinión pública) sobre la participación electoral en:</p> <p>Las dos últimas elecciones presidenciales. “Siempre quedan los mismos”, “Siempre ofrecen y no cumplen”, “Si no trabajo, no como”, etc.</p> <p>Las dos últimas elecciones legislativas/municipales. “Ni lo conozco”, “Sólo a robar llegan”.</p>
Posibilidades y Causas	<p>Posibilidades para el incremento de la participación ciudadana:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acercamiento de urnas. • Mejorar la imagen de los funcionarios públicos y políticos. 	<p>Posibles causas para la persistencia o el incremento del abstencionismo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mala imagen de los políticos. • Corrupción en la gestión pública, etc.
Acciones desarrolladas por el Organismo Electoral	<p>Acciones desarrolladas por el Organismo Electoral para incrementar la participación</p> <p>Ámbito normativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 50 Reformas a ley electoral. 	<p>Acciones específicas concebidas y ejecutadas por el Organismo Electoral para reducir el abstencionismo</p> <p>Ámbito normativo:</p>

	<p>Ámbito administrativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modernización del TSE. <p>Educación ciudadana:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistemática campaña de educación cívica. <p>Innovaciones técnicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Votación con DUI. • Padrón Digital. <p>Investigaciones o estudios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cartografía Electoral a nivel nacional. <p>Otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de Voto Residencial en 2006. 	<p>Ámbito administrativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Facilidad para votar. <p>Educación ciudadana:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Educar al joven a emitir el sufragio. <p>Innovaciones técnicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantiza credibilidad y eficiencia. <p>Investigaciones o estudios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Registro electoral de todas las concentraciones humanas. <p>Otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acercamiento de urnas.
Acciones que hubiera querido desarrollar el Organismo Electoral pero que no ha podido	<p>Para incrementar la participación ciudadana:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voto Residencial en marzo de 2004. • Modernización del TSE. • Despartidización del TSE. 	<p>Para diagnosticar y precisar las causas del abstencionismo y tender a su reducción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Normar las campañas electorales.
Asistencia Técnica	¿Requeriría el Organismo Electoral de asistencia técnica para incidir sobre el incremento a la participación ciudadana? (especificar)	¿Requeriría el Organismo Electoral de asistencia técnica para incidir sobre la reducción del abstencionismo? (especificar)
Otras formas de cooperación horizontal	¿Requeriría el Organismo Electoral de otras formas de cooperación horizontal para incidir sobre el incremento a la participación ciudadana? (especificar)	¿Requeriría el Organismo Electoral de otras formas de cooperación horizontal para incidir sobre la reducción del abstencionismo? (especificar)
Observaciones adicionales		

INICIATIVAS PARA EL MEJOR APOYO INSTITUCIONAL Y LA MAYOR VENTAJA QUE PUEDE TENER LA ACCIÓN DEL PROTOCOLO DE TIKAL O DE ALGUNOS DE SUS ORGANISMOS MIEMBROS, EN MATERIA DE ABSTENCIONISMO Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL:



Nombre de los ponentes: Óscar E. Bolaños y Raymundo Caz
Título: Informe y diagnóstico sobre abstencionismo y participación.
El caso de Guatemala.
Conferencia: XVII Conferencia Protocolo de Tikal
Sede: San José, Costa Rica
Fecha: 25 y 26 de septiembre del 2003

INFORME NACIONAL

Avances entre agosto 2002 a 2003, en cuanto a los temas relevantes del Protocolo de Tikal

Para desarrollar los principales temas planteados en el informe de Guatemala, debemos iniciar por reconocer que falta mucho por avanzar, pero que el inicio firme y constante nos llevará a la obtención del éxito y de un régimen electoral innovador.

Y por ello desarrollamos los principales avances del último año en los siguientes ámbitos:

▪ **Capacitación**

Tanto durante los procesos electorales como fuera de ellos, la capacitación que se brinda es sobre temas electorales. Sin embargo, durante la celebración de los procesos electorales, la capacitación se enfoca hacia las autoridades temporales que ejecutan el proceso. Así, para las elecciones generales se capacita en temas electorales a:

- *Delegados y Sub-delegados del Registro de Ciudadanos*
- *Juntas Electorales*
- *Junta Electoral del Distrito Central*
- *Juntas Electorales Departamentales*
- *Juntas Electorales Municipales*
- *Juntas Receptoras de Votos*

- *Secretarios contadores de Juntas Electorales*
- *Fiscales de Organizaciones Políticas*
- *Observadores Nacionales e Internacionales*
- *Observadores de la Procuraduría de los Derechos Humanos*

El radio de acción cubre todo el territorio del país, apoyándose con el trabajo con Delegados y Auxiliares Departamentales (42) y Subdelegados Municipales (334) del Registro de Ciudadanos.

Divulgación

Durante los procesos electorales, el TSE tiene como tarea informar, motivar y orientar al ciudadano a participar en los procesos de elecciones generales. En un momento previo, se invita a que el ciudadano participe como integrante de una Junta Receptora de Votos, o participar en organizaciones políticas.

En un segundo momento la comunicación se centra en llamarlo a emitir su voto libremente, como un derecho y un deber. Además, se informa sobre las papeletas electorales, ubicación de mesas y lugares de votación, documentación electoral y la mecánica a seguir en el momento de emitir el sufragio.

Fuera del proceso electoral, las campañas del TSE buscan afianzar la imagen de la Institución; mostrar que la política democrática es el mejor medio para cubrir espacios de la participación ciudadana, en la solución de los problemas de la comunidad y difundir el hecho de que se cuenta con un marco institucional y jurídico, para garantizar el carácter libre y secreto del voto.

Actualmente, con el objetivo de fortalecer la confianza de la Ciudadanía en el TSE como organismo estatal independiente y autónomo, se está desarrollando la campaña basada en los principios del TSE. Estos son: Objetividad, Independencia, Legalidad, Imparcialidad y Certeza.

Comunicación Alternativa

Como parte de la Comunicación alternativa, se ha implementado la realización de la obra de teatro “La Democracia Responsable comienza en casa”. Esta obra de teatro, conceptualizada como teatro popular, ha permitido interactuar con la audiencia en los más de 60 municipios en los que se han hecho presentaciones

También se han desarrollado las siguientes actividades: Ferias Cívicas con temas de participación ciudadana y democracia, además de la campaña de participación en idiomas mayas, entre otros.

Además fueron desarrollados dos estudios que sirven para el diagnóstico y las líneas de acción titulados: “Por qué no votan los Guatemaltecos” y “Percepciones de las mujeres guatemaltecas sobre su participación política”

▪ Educación Cívica

Debido a la diversidad que presenta el territorio Nacional, tanto en torno a su geografía como a la población asentada en todo el territorio, apoyándose en el proyecto de actualización de datos se podrán diseñar campañas de educación cívica atendiendo a la dinámica propia cada una de las regiones del país. En la cual se han considerado entre otros factores; la cantidad de población, la división etárea, género, analfabetismo, escolaridad, grupo étnico, los medios de telecomunicación (radios locales, televisión local o cable, periódicos, etc.) y la cobertura de los mismos.

Habría que resaltar el hecho que alrededor de dos millones de ciudadanos se encuentran actualmente geo-codificados lo permitirá crear una plataforma para la implementación de las nuevas campañas, ya que con este estudio se facilita tanto la ubicación y agrupación de todos los centros poblados del país atendiendo tanto a las vías de comunicación (red vial) entre ellos y las cabeceras Municipales, como a todos los factores exógenos mencionados anteriormente.

▪ Reforma Electoral

En el año de 1998 la Comisión de Reforma Electoral presidida por el Tribunal Supremo Electoral elaboró el proyecto de Reforma Electoral en el se planteó la necesidad de dar cumplimiento –en el marco de los Acuerdos de Paz- al acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, firmado en Estocolmo el año de 1996.

Dicho acuerdo contempla la necesidad de elevar la participación ciudadana en los procesos electorales, facilitar el acceso de la población al Registro de Ciudadanos y superar las deficiencias que obstaculizan el goce efectivo del derecho al voto y en función de lo anterior el acuerdo especifica que: ***“es necesario facilitar el acceso de los ciudadanos a los centros de votación”***, y para tal efecto el TSE debe definir *“los lugares en que se instalarán los centros de votaciones en el interior de los municipios donde existan importantes núcleos de población distantes de la cabecera municipal y que resulten asimismo accesibles a los fiscales de los partidos y observadores electorales”*.

Siendo consecuentes con el trabajo que en su momento desarrolló la Comisión de Reforma Electoral, y conforme la iniciativa de ley que fue remitida oportunamente al Congreso de la República, el Tribunal Supremo Electoral resolvió llevar a cabo un estudio que permitiera la reubicación de los centros de votación en torno a las áreas urbanas de principales ciudades de la República.

El estudio para la reubicación plantea llevar a cabo en el marco de la modernización del Régimen Electoral en 21 cabeceras municipales acercando al ciudadano al voto domiciliario.

- **Observación internacional de las elecciones**

Se han acreditados seis misiones de observación internacional, que son: la Organización de Estados Americanos – OEA-, la Embajada de Panamá, la Embajada Británica, el Instituto Nacional Democrático de Estados Unidos –NDI-, La Red de solidaridad con el pueblo de Guatemala -NISGUA-.

- **Observación nacional de las elecciones**

Como observadores nacionales se han acreditado nueve organizaciones y son las siguientes: La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-, Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras –CACIF-, Centro de Acción Legal en Derechos Humanos –CALDH-, Centro Educativo Rosell, Fundación Centroamericana de Estudios Políticos –FUNCEP-, Acción Ciudadana ACC, CEDECAP, La Procuraduría de Derechos Humanos –PDH-, El Consejo Superior de Universidades de Centroamérica –CSUCA- .

- **Asistencia técnica y otras formas de cooperación horizontal**

La asistencia técnica al Tribunal Supremo Electoral es desarrollada por la Organización de Estados Americanos, que ha apoyado en el proyecto de re zonificación que surge de la Comisión de Reforma Electoral, presidida por el TSE, en el marco de los Acuerdos de Paz.

Conforme la iniciativa de ley que fue remitida oportunamente al Congreso de la República, el Tribunal Supremo Electoral resolvió llevar a cabo un estudio que permitiera la reubicación de los centros de votación en torno a las áreas urbanas de principales ciudades de la República, en la cual ha apoyado la Organización de Estados Americanos - OEA-.

Dicho Organismo también ha apoyado de manera directa al Departamento de Cartografía Electoral, a la Unidad de Capacitación y Divulgación Electoral –UCADE- y a la Dirección Electoral.

Entre los países que ayudan al financiamiento al TSE, mismo que la OEA administra, se encuentran: Japón, Suecia, Noruega, Canadá, Países Bajos y Estados Unidos de Norte América.

- **Innovación o desarrollo en aplicaciones tecnológicas**

Dentro de la innovación tecnológica utilizada en Guatemala por el Tribunal Supremo electoral encontramos el empadronamiento mecanizado, en el cual se introduce la utilización de equipo de cómputo que permitió un vaciado de números que permiten ubicar el lugar de residencia reportado, necesario para asignar a los ciudadanos inscritos en 21 cabeceras municipales de la República.

Además se implementa un sistema de información geo-electoral, que permite la generación de análisis de carácter electoral que coadyuva a la implementación de las campañas de divulgación y educación cívico electoral.

Otro avance que podemos mencionar es la consulta e información al ciudadano del centro de votación al cual le corresponde acudir por medio de la página web del Tribunal Supremo Electoral y un centro de información vía telefónica

INFORME NACIONAL

1. PAÍS INFORMANTE: Guatemala

2. COBERTURA DEL INFORME: Agosto 2002 – Agosto 2003

3. PRIORIDADES ACTUALES

- Proceso Electoral en Marcha Sí (X) No ()
 Etapa del Proceso: 45 días de la elección
 Características del mismo: Elecciones Generales

- Reforma Electoral en Marcha Sí () No (X)

- Prioridades institucionales actuales en materia técnica o de cooperación horizontal

4. PERSPECTIVA Y EXPECTATIVAS PARA EL PRÓXIMO AÑO

Identificación de áreas	FORTALEZAS	ÁREAS POR REFORZAR
Capacitación Electoral	Cobertura a las cabeceras municipales del territorio nacional.	Extensión de la capacitación en forma permanente en áreas rurales.
Educación Cívica	Consideración de las características integrales de la población meta, dependiendo del área geográfica atendida.	Programas de capacitación permanente en el interior de la República.
Reforma Electoral para el fortalecimiento institucional	Inicio de la aplicación de reformas en beneficio	Ampliación del proyecto de voto residencial al área rural.

	directo de los ciudadanos.	
Observación Internacional de elecciones	Interés y aumento de las misiones de observación a nivel internacional.	Coordinación Interinstitucional
Coordinación con la Observación Nacional de las elecciones	Interés y aumento de las misiones de observación a nivel nacional.	Coordinación Interinstitucional
Innovación o desarrollo en aplicaciones tecnológicas	Ampliación de servicios y tecnología.	Información y establecimiento de centros de información constante.
Asistencia técnica (especificar)	Capacidad Instalada	Asesoría y apoyo a los proyectos del TSE, específicamente a Cartografía, UCADE y Dirección Electoral

5. Iniciativas para el mejor apoyo institucional y la mayor ventaja que puede tener la acción del Protocolo de Tikal o de algunos de sus organismos miembros.

Reconocemos, tal y como lo expresa el Protocolo de Tikal, que la observación electoral es importante, ya que la misma contribuye a fortalecer la confianza en el proceso, a demostrar que éste ha sido estructurado, que está abierto a la participación de todos los sectores y que cumple con las leyes del país.

Como es de su conocimiento, para poder desarrollar un evento de esta magnitud, se requiere de gran cantidad de recursos materiales e invaluables recursos humanos, que atiendan de mejor forma las necesidades de la población. Afirmamos que las experiencias y conocimientos de los demás entes electorales aquí representados, nos son de mucha utilidad ya que enriquecen la visión y ayudan a consolidar la democracia y la participación ciudadana.

Además, como máximo ente electoral, buscamos, promovemos y fortalecemos la cooperación horizontal que se ve enriquecida en beneficio de la población.

DIAGNÓSTICO NACIONAL SOBRE ABSTENCIONISMO Y PARTICIPACIÓN

1. País: Guatemala

2. Cobertura del informe:

Fechas de las dos últimas elecciones presidenciales

- a) Primera ronda eleccionaria, 7 de noviembre de 1999
Segunda ronda de eleccionaria 26 de diciembre de 1999
- b) Primera ronda eleccionaria, 12 de noviembre de 1995
Segunda ronda de eleccionaria 7 de enero de 1996

Las fechas de las dos últimas elecciones legislativas o municipales es la misma de la primera ronda eleccionaria de 1999 y 1994 respectivamente.

3. Referencia Normativa sobre el Voto

El sistema funciona con: Inscripción voluntaria y voto voluntario

4. Cuadro de diagnóstico sobre abstencionismo y participación

<i>Identificación de áreas / temas</i>	<i>Inscritos</i>	<i>Nuevos inscritos</i>
Inscripción electoral	<p>Cantidad de Inscritos en las últimas elecciones presidenciales, legislativas y municipales</p> <p style="text-align: center;">1999</p> <p>4,458,744 ciudadanos inscritos</p> <p>1995</p> <p>Cantidad general de:</p> <p>Hombres 2,558,126 - 57.37 %</p> <p>Mujeres 1,900,618 - 42.63%</p> <p style="text-align: center;">1995</p> <p>3,711,589 ciudadanos inscritos</p> <p>Hombres 2,201,469 - 59.31 %</p> <p>Mujeres 1,510,120 - 40.69%</p>	<p>Cantidad de nuevos inscritos que se abstuvieron de participar en las dos últimas elecciones presidenciales, legislativas y municipales</p> <p>Nuevos inscritos a partir de la campaña nacional de actualización de datos, que finalizó el 9 de agosto del 2003 aproximado 500,000</p>

<i>Identificación de áreas / temas</i>	<i>Participación</i>	<i>Abstencionismo</i>
Cantidad y Porcentaje de votantes	<p>Votos emitidos en las dos últimas elecciones presidenciales, primera ronda eleccionaria.</p> <p>Cantidades y porcentajes de los inscritos</p> <p>Total de inscritos 1995 - 3,711,589 1999 - 4,458,744</p> <p>Válidos 1995 - 1,548,864 1999 - 2,191,512</p> <p>Nulos 1995 - 111,074 1999- 119,788</p> <p>Blancos 1995 - 77,095 1999 - 85,912</p>	<p>Abstencionismo en las dos últimas elecciones presidenciales, legislativas y municipales</p> <p>Cantidad General de abstencionismo</p> <p>1995 3,711,589 ciudadanos inscritos Se abstuvieron de votar 1,974,556 ciudadanos inscritos que representan el 53 %</p> <p>1999 4,458,744 ciudadanos inscritos Se abstuvieron de votar 2,061,532 ciudadanos inscritos que representan el 46 %</p>
<i>Identificación de áreas / temas</i>	<i>Participación</i>	<i>Abstencionismo</i>
Cantidad y Porcentaje de votantes	<p>Votos emitidos en las dos últimas elecciones presidenciales, primera ronda eleccionaria.</p> <p>Cantidades y porcentajes de los inscritos</p> <p>Elecciones 1995</p> <p>Total de inscritos 3,711,589 Los votos emitidos con respecto al total de inscritos son el 47%</p> <p>Emitidos 1,737,033 - 100%</p>	<p>Abstencionismo en las dos últimas elecciones presidenciales, legislativas y municipales</p> <p>Cantidad General de abstencionismo</p> <p>1995 3,711,589 ciudadanos inscritos Se abstuvieron de votar 1,974,556 ciudadanos inscritos que representan el 53 %</p> <p>1999 4,458,744 ciudadanos inscritos Se abstuvieron de votar</p>

	<p>Válidos 1,548,864 - 89.17%</p> <p>Nulos 111,074 - 6.39%</p> <p>Blancos 77,095 - 4.44%</p> <p><i>Elecciones 1999</i></p> <p>Total de inscritos 4,458,744</p> <p>Los votos emitidos con respecto al total de inscritos son el 54%</p> <p>Emitidos 2,397,212 - 100%</p> <p>Válidos 2,191,512 - 91.42%</p> <p>Nulos 119,788 - 5.00%</p> <p>Blancos 85,912 - 3.58%</p>	<p>2,061,532 ciudadanos inscritos que representan el 46 %</p>
<i>Valoraciones institucionales</i>	<i>Sobre participación electoral</i>	<i>Sobre abstencionismo</i>
Diferencias por tipo de elección	<p>¿La ciudadanía participa más, menos o igual según sea el tipo de elección? Sí</p> <p>Causas: Es un único día de elección para los siguientes cargos: Presidente y Vicepresidente Diputados por Lista Nacional Diputados por Lista Distrital Corporaciones Municipales Diputados al Parlacen</p>	<p>¿La ciudadanía se abstiene de participar más, menos o igual según sea el tipo de elección? Sí</p> <p>Causas: Es un único día de elección para los siguientes cargos: Presidente y Vicepresidente Diputados por Lista Nacional Diputados por Lista Distrital Corporaciones Municipales Diputados al Parlacen</p>

		<p>Excepto el abstencionismo secundario (en la segunda ronda eleccionaria) en la elección del cargo de Presidente y Vicepresidente (en caso de no obtener mayoría en la primera ronda) que en las últimas dos elecciones fue de 63 % en 1995 y 61 % en 1999</p>
Efecto o impacto en la ciudadanía	<p>Valoración pública (ciudadanía opinión pública) sobre la participación electoral en:</p> <p>Las dos últimas elecciones presidenciales, legislativas, municipales</p>	<p>Valoración pública (ciudadanía, opinión pública) sobre la participación electoral en:</p> <p>Las dos últimas elecciones presidenciales, legislativas, municipales</p>
Posibilidades y causas	Posibilidades para el incremento de la participación ciudadana	Posibles causas para la persistencia o el incremento del abstencionismo
Acciones desarrollados por el Organismos Electorales	<p>Acciones desarrolladas por el Organismo Electoral para incrementar la participación</p> <p>Ámbito normativo Voto residencial</p> <p>Ámbito administrativo Campaña de Actualización de</p>	Acciones específicas concebidas y ejecutadas por el Organismo Electoral para reducir el abstencionismo y tender a su reducción (especificar)

	<p>datos y empadronamiento, con brigadas itinerantes en el área rural. En las áreas urbanas colocándose en Centros Comerciales y lugares estratégicos.</p> <p>Educación ciudadana Feria Cívica Teatro callejero con temas de participación Campaña en idiomas mayas</p> <p>Capacitación en los temas Ley Electoral y de Partidos Políticos, organización interna, atribuciones de los órganos electorales temporales, entre otros a los siguientes grupos :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Delegados y Sub-delegados del Registro de Ciudadanos</i> ▪ <i>Juntas Electorales</i> ▪ <i>Junta Electoral del Distrito Central</i> ▪ <i>Juntas Electorales Departamentales</i> ▪ <i>Juntas Electorales Municipales</i> ▪ <i>Juntas Receptoras de Votos</i> ▪ <i>Secretarios contadores de Juntas Electorales</i> ▪ <i>Fiscales de Organizaciones Políticas</i> ▪ <i>Observadores Nacionales e Internacionales</i> ▪ <i>Observadores de la Procuraduría de los Derechos Humanos</i> ▪ <i>Capacitación para apoyo de Comisarios de la Policía Nacional Civil</i> <p>Innovaciones técnicas Empadronamiento mecanizado, adjudicando una serie de números que indica el departamento, municipio y lugar de residencia, llamado código geo - electoral, útil para asignar a las personas al centro de votación más cercano a</p>	
--	---	--

	<p>su residencia.</p> <p>Consulta e información al ciudadano del centro de votación al cual le corresponde acudir por medio de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Página web del Tribunal Supremo Electoral - Divulgación en periódicos - Centros de información en lugares estratégicos y en centros comerciales. <p>Investigaciones o estudios Fueron desarrollados varios estudios que sirven para el diagnóstico y las líneas de acción:</p> <p>Por qué no votan los Guatemaltecos 2001</p> <p>Percepciones de las mujeres guatemaltecas sobre su participación política 2002</p> <p>Guía de Participación Electoral. Tribunal Supremo Electoral. 2002</p> <p>Cívico colecciones. 8 fascículos de colección. 2002</p> <p style="text-align: center;"><i>Cooperación con otras organizaciones</i></p> <p>CONADI – Consejo Nacional para la atención a las personas con Discapacidad – Promoción y participación al voto.</p>	
<p>Acciones que hubiera querido desarrollar el Organismo Electoral pero que no ha podido desarrollar</p>	<p>Para incrementar la participación ciudadana (especificar)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ampliación de plazos en todos los lugares designados como centros de empadronamiento – no únicamente en las 16 ciudades más importantes del país - y el 	<p>Para diagnosticar y precisar las causas del abstencionismo y tender a su reducción</p>

	<p>tiempo de trabajo en el área rural. Un condicionante en este aspecto es el presupuesto necesario para tal efecto.</p>	
Asistencia Técnica	<p>¿Requeriría el Organismo Electoral de otras formas de asistencia técnica para incidir sobre el incremento a la participación ciudadana? (especificar)</p>	<p>¿Requeriría el Organismo Electoral de asistencia técnica para incidir sobre la reducción del abstencionismo? (especificar)</p>
Otras formas de Cooperación Horizontal	<p>¿Requeriría el Organismo Electoral de otras formas de cooperación horizontal para incidir sobre el incremento a la participación ciudadana? (especificar)</p>	<p>¿Requeriría el Organismo Electoral de otras formas de cooperación horizontal para incidir sobre la reducción del abstencionismo? (especificar)</p>
Observaciones adicionales	<p>Existe una gran cantidad de proyectos de ONG's de la sociedad civil que tienen proyectos de información del voto y que pueden o no tener relación directa con el TSE. Algunas de estas organizaciones complementan sus campañas de información cívica con observación nacional.</p> <p>Entre los proyectos en materia electoral de las instituciones ajenas al TSE de Guatemala se encuentran:</p> <p>Mirador Electoral formado por las siguientes instituciones</p> <p>Proyecto de Análisis Electoral</p> <p>Voto Consciente</p> <p>Voto Consciente – Canales 3 y 7</p> <p>Movimiento de Jóvenes por el Voto Consciente</p>	

5. INICIATIVAS PARA EL MEJOR APOYO INSTITUCIONAL Y LA MAYOR VENTAJA QUE PUEDE TENER LA ACCIÓN DEL PROTOCOLO DE TIKAL O

**DE ALGUNOS DE SUS ORGANISMOS MIEMBROS, EN MATERIA DE
ABSTENCIONISMO Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL.**



Nombre de los ponentes: Manuel E. Alvarado y Carlos Áfrico
Madrid

Título: Informe y diagnóstico sobre abstencionismo y participación.

El caso de Honduras.

Conferencia: XVII Conferencia Protocolo de Tikal

Sede: San José, Costa Rica

Fecha: 25 y 26 de septiembre del 2003

INFORME NACIONAL

1. País informante: Honduras

2. Cobertura: Agosto 2002 - Agosto 2003

3. Prioridades actuales:

- **Proceso Electoral en marcha:**

SI, se encuentra en la etapa de revisión, análisis y actualización de la División Política Geográfica Electoral para elecciones internas con miras a Elecciones Generales 2005.

- **Reforma electoral en marcha:**

SI, está pendiente la ratificación ante el Congreso Nacional las Reformas Constitucionales y la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas.

- **Prioridades institucionales actuales en materia técnica o de cooperación horizontal:**

1. Ampliar convenio inter-institucional entre la Secretaría de Educación y el T.N.E. para integrar planes de estudio en materia electoral a nivel Primaria, Medio, y Superior (como orientación).
2. Digitalización y actualización de la Cartografía electoral y adquisición de equipo especializado para el manejo de la información.

3. Modernización y adquisición de equipo para el área de informática, en función de la recepción y transmisión de resultados electorales, así como para la emisión de los listados electorales.
4. Capacitación técnica para el personal del T.N.E.

4. Perspectivas y expectativas para el próximo año:

Fortalecer el ejercicio del sufragio, eliminando el Abstencionismo Técnico o estructural; incentivando la participación de los electores mediante campañas institucionales y aplicando controles de calidad en el Censo Nacional Electoral.

5. Principales fortalezas institucionales y áreas por reforzar:

Identificación de Áreas	Fortalezas	Áreas de Reforzar
Capacitación Electoral		Creación de un Departamento de Capacitación electoral
Educación Cívica	A nivel escolar, proporcionando apoyo en la elección de Gobiernos Escolares	Estableciendo mecanismos eficientes de comunicación entre el T.N.E. y la Secretaría de Educación Pública.
Reforma electoral para el fortalecimiento institucional	Transformación del TNE en el Tribunal Supremo Electoral, y la despolitización, así como reformas administrativas	Que se incorporen las figuras del Plebiscito y Referéndum en las reformas constitucionales
Observación internacional de elecciones		Intercambio de conocimientos y experiencias y aportación de informes sobre lo observado
Coordinación con observación nacional de elecciones	Ninguna	Todas
Innovación o desarrollo en aplicaciones tecnológicas	Mecanización de 38 Registros Civiles Municipales	Registro Nacional de las Personas -ampliando la estructura mecanizada
Asistencia Técnica	Existencia de la Comisión Técnica Electoral (CTE) en coordinación con las áreas de Informática y Cartografía	Las tres, mediante la adquisición de equipos y materiales para un mejor desarrollo
Otras reformas de cooperación horizontal	Relaciones inter-institucionales con todas las secretarías de estado.	
Otras áreas		

6. Iniciativas para el mejor apoyo institucional y la mayor ventaja que puede tener la acción del protocolo de Tikal o de algunos de sus organismos miembros:

Proporcionando capacitación, tanto teórica como práctica, dentro del área electoral para conocer los diferentes sistemas electorales con el fin de mejorar el nuestro.

DIAGNÓSTICO NACIONAL SOBRE ABSTENCIONISMO Y PARTICIPACIÓN

1 - País informante: República de Honduras

2 - Cobertura del informe: universal

Fechas de las dos últimas elecciones presidenciales

- a) AÑO 1997
- b) AÑO 2001

Fechas de las dos últimas elecciones legislativas o municipales

- a) AÑO 1997
- b) AÑO 2001

3 – Referencia normativa sobre el voto

El sistema electoral funciona con:

- INSCRIPCIÓN AUTOMÁTICA (X)
*
- INSCRIPCIÓN VOLUNTARIA ()
- VOTO VOLUNTARIO ()
- VOTO OBLIGATORIO (X) **

Si se ha escogido esta última opción

- LA NO CONCURRENCIA A VOTAR IMPLICA SANCIONES (X)
**
- LA NO CONCURRENCIA A VOTAR NO IMPLICA SANCIONES
()

Especifique:

* Obtenida la Tarjeta de Identidad por el ciudadano, automáticamente se incluye en el Censo Nacional Electoral.

** La Sanción correspondiente está contemplada en el Artículo 224 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas.

4 – Cuadro diagnóstico sobre abstencionismo y participación

Identificación de áreas/temas	Inscritos	Nuevos inscritos
Inscripción electoral AÑO 1997 2,895,285	Cantidad de inscritos en las últimas elecciones presidenciales. AÑO 2001 Cantidad general 3,448.280 Hombres -.- Mujeres -.-	Cantidad de nuevos inscritos se abstuvieron de participar en las últimas dos elecciones presidenciales Cantidad general Hombres Mujeres
 AÑO 1997 2.895,285	Cantidad de inscritos en las últimas elecciones legislativas/municipales AÑO 2001 Cantidad general 3,448.280 Hombres -.- Mujeres -.-	Cantidad de nuevos inscritos se abstuvieron de participar en las últimas dos elecciones legislativas/municipales Cantidad general Hombres Mujeres

Identificación de áreas/temas	Subregistro estimado (no inscritos, con edad para estar inscritos)	Depurados
Subregistro y depurados	Subregistro estimado para las últimas elecciones (de cualquier tipo). AÑO 1997 Cantidad general 161.169 Hombres Mujeres AÑO 2001 CANTIDAD GENERAL 122,579	Depurados de la penúltima a la última elección presidencial 2001 Cantidad general 19,973 Hombres Mujeres Depurados de la penúltima a la última elección legislativa/municipal Cantidad general Hombres Mujeres

Identificación de áreas/temas	Participación	Abstencionismo
Cantidad y porcentaje de votantes	Votos emitidos en las dos últimas elecciones presidenciales	Abstencionismo en las dos últimas elecciones presidenciales
AÑO 1997	AÑO 2001	AÑO 2001
2,895.285	Cantidades y porcentajes de los inscritos 3.437,454	Cantidad general 1.156,928
1.975,973	Válidos 2.174,703	Hombres
86,617	Nulos 81,907	Mujeres
34,056	Blancos 23,916	Porcentaje de los inscritos
ABSTENCIONISMO:	Votos emitidos en las dos últimas elecciones legislativas/municipales	General 34%
798,639	Cantidades y porcentajes de los inscritos 3.437,454	Hombres
28%	Válidos 2.159,655	Mujeres
2.895,225	Nulos 75,903	Abstencionismo en las dos últimas elecciones legislativas/municipales
1.961,059	Blancos 40,814	Cantidad general 1.156,482
76,138		Hombres
53,011		Mujeres
ABSTENCIONISMO:		Porcentaje de los inscritos
805,077		General 34%
28%		Hombres
		Mujeres

Valoraciones institucionales	Sobre participación electoral	Sobre abstencionismo
Diferencias por tipo de elección	¿La ciudadanía participa más, menos o igual según sea el tipo de elección? IGUAL	¿La ciudadanía se abstiene de participar más, menos o igual según sea el tipo de elección? IGUAL
	Causas: VOTO TRADICIONAL	Causas: NO HAY INCENTIVOS
Efecto o impacto en la ciudadanía	Valoración pública (ciudadanía, opinión pública) sobre la participación electoral en: Las dos últimas elecciones presidenciales Las dos últimas elecciones legislativas/municipales	Valoración pública (ciudadanía, opinión pública) sobre la participación electoral en: Las dos últimas elecciones presidenciales Las dos últimas elecciones legislativas/municipales

Posibilidades y Causas	Posibilidades para el incremento de la participación ciudadana: A PARTIR DEL CRECIMIENTO VEGETATIVO QUE NOS AYUDE A BAJAR EL % DE ABSTENCIONISMO	Posibles causas para la persistencia o el incremento del abstencionismo FALTA DE LIDERAZGO Y PROGRAMAS DE GOBIERNO QUE NUNCA SE CUMPLEN
Acciones desarrolladas por el Organismo Electoral	Acciones desarrolladas por el Organismo Electoral para incrementar la participación Ámbito normativo: Ámbito administrativo: Educación ciudadana: Innovaciones técnicas: Investigaciones o estudios: Otros:	Acciones específicas concebidas y ejecutadas por el Organismo Electoral para reducir el abstencionismo Ámbito normativo: Ámbito administrativo: Educación ciudadana: Innovaciones técnicas: Investigaciones o estudios: Otros:
Acciones que hubiera querido desarrollar el Organismo Electoral pero que no ha podido	Para incrementar la participación ciudadana: (especificar) CAPACITACIÓN	Para diagnosticar y precisar las causas del abstencionismo y tender a su reducción: (especificar) Capacitación y cumplimiento de las promesas ofrecidas durante la campaña electoral
Asistencia Técnica	¿Requeriría el Organismo Electoral de asistencia técnica para incidir sobre el incremento a la participación ciudadana?: (especificar) No creemos que la mayor participación del electorado, sea producto de una mayor asistencia técnica	¿Requeriría el Organismo Electoral de asistencia técnica para incidir sobre la reducción del abstencionismo?: (especificar) No creemos que el abstencionismo obedece a causas ajenas a una falta de asistencia técnica.
Otras formas de cooperación horizontal	¿Requeriría el Organismo Electoral de otras formas de cooperación horizontal para incidir sobre el incremento a la participación ciudadana?: (especificar) Capacitación a todos los niveles cívicos electorales	¿Requeriría el Organismo Electoral de otras formas de cooperación horizontal para incidir sobre la reducción del abstencionismo?: (especificar) Aunque se logre mayor participación de la ciudadanía en los procesos electorales con medidas coercitivas, lo que obtendremos será un abstencionismo cívico más elevado.
Observaciones adicionales		



Nombre de los exponentes: Earl Simpson y Lindon Walters
Título: Informe y diagnóstico sobre abstencionismo y participación.
El caso de Jamaica
Conferencia: XVII Conferencia Protocolo de Tikal
Sede: San José, Costa Rica
Fecha: 25 y 26 de septiembre del 2003

INFORME NACIONAL

1. País informante: Jamaica

2. Cobertura del informe: Agosto 2002 - Agosto 2003

3. Prioridades actuales

- Proceso Electoral en marcha: SÍ (X) NO ()

En caso afirmativo: etapa del proceso y características

Implementación completa del sistema del registro electoral, reforma legal.

- Reforma electoral en marcha: SÍ (X) NO ()

En caso afirmativo: estado de la reforma

- Prioridades institucionales actuales en materia técnica o de cooperación horizontal: reformulación del sistema de registro electoral para su actualización y aprovechamiento de los avances de la tecnología de la información.

3. Perspectivas y expectativas para el próximo año

La renovación completa del software del sistema de registro electoral, una reforma legal para establecer la uniformidad de las leyes electorales, el afianzamiento de la Comisión Electoral en la Constitución.

4. Principales fortalezas institucionales y áreas por reforzar

Identificación de Áreas	Fortalezas	Áreas de Reforzar
Capacitación Electoral	Se ha llevado a cabo un extenso entrenamiento y se han seleccionado y evaluado a los funcionarios antes de las elecciones. Todavía en proceso de mejoramiento.	
Educación Cívica		Necesita ser reforzada a fin de mantener al público al tanto de las áreas de la reforma electoral y para dar mayor fluidez a los procedimientos del día electoral.
Reforma electoral para el fortalecimiento institucional	Esta es un área de mucha fortaleza dado que el Electoral Advisory Committee y la Electoral Office han corregido y mejorado muchas de las leyes que tienen que ver con el fortalecimiento del sistema, y sigue trabajando arduamente para, en un futuro, mejorar y fortalecer las leyes relacionadas a las prácticas electorales y procedimientos.	
Observación internacional de elecciones	Siempre hemos contado con un excelente apoyo internacional por parte del Centro Carter que ha estado a la cabeza de la misión internacional de observación en las últimas elecciones generales, que también recibió el apoyo de la observación realizada por otras reconocidas instituciones como la Secretaría de la Commonwealth.	
Coordinación con observación nacional de elecciones	Las misiones de observación locales han dado un excelente apoyo, específicamente Citizens of Free and Fair Elections (CAFPE).	
Innovación o desarrollo en aplicaciones tecnológicas	Área de mucha fortaleza. Jamaica es el primer país caribeño que ha introducido los más altos niveles de tecnología de la información en los procesos electorales; específicamente en las áreas de la identificación electrónica del votante y la comparación entre las huellas digitales y la lista de votantes y ha recibido peticiones	

	para asistir a otros países caribeños. También debe destacarse que el proceso electoral en Jamaica sigue trabajando arduamente para alcanzar futuros progresos en esta área.	
Asistencia Técnica		
Otras reformas de cooperación horizontal		
Otras áreas		La investigación hecha por terceros partidos en casos de malas prácticas y fraude electorales.

5. Iniciativas para el mejor apoyo institucional y la mayor ventaja que puede tener la acción del Protocolo de Tikal o de algunos de sus organismos miembros:

Intercambiar información sobre las acciones que han tomado los miembros para mejorar los procesos electorales con el fin de que otros miembros puedan beneficiarse o tomar ideas para el fortalecimiento de sus propios sistemas.

DIAGNÓSTICO NACIONAL SOBRE ABSTENCIONISMO Y PARTICIPACIÓN

1 - País informante: Jamaica

2 - Cobertura del informe:

Fechas de las dos últimas elecciones presidenciales

- a) 16 de octubre de 2002
- b) 18 de diciembre de 1997

Fechas de las dos últimas elecciones legislativas o municipales

- a) 19 de junio de 2003
- b) 17 de septiembre de 1998

3 – Referencia normativa sobre el voto

El sistema electoral funciona con:

- INSCRIPCIÓN AUTOMÁTICA ()
- INSCRIPCIÓN VOLUNTARIA (X)
- VOTO VOLUNTARIO (X)
- VOTO OBLIGATORIO ()

Si ha escogido esta última opción

- LA NO CONCURRENCIA A VOTAR IMPLICA SANCIONES ()
- LA NO CONCURRENCIA A VOTAR NO IMPLICA SANCIONES ()

Especifique:

4 – Cuadro diagnóstico sobre abstencionismo y participación

Identificación de áreas/temas	Inscritos	Nuevos inscritos
Inscripción electoral	<p>Cantidad de inscritos en las últimas elecciones presidenciales</p> <p>Cantidad general: 1 301 638 Hombres: 638 499 Mujeres: 663 139</p> <p>Cantidad de inscritos en las últimas elecciones legislativas/municipales</p> <p>Cantidad general: 1 340 059 Hombres: 657 343 Mujeres: 682 716</p>	<p>Cantidad de nuevos inscritos se abstuvieron de participar en las últimas dos elecciones presidenciales</p> <p>Cantidad general Hombres Mujeres</p> <p>Cantidad de nuevos inscritos se abstuvieron de participar en las últimas dos elecciones legislativas/municipales</p> <p>Cantidad general Hombres Mujeres</p>

Identificación de áreas/temas	Subregistro estimado (no inscritos, con edad para estar inscritos)	Depurados
Subregistro y depurados	<p>Subregistro estimado para las últimas elecciones (de cualquier tipo)</p> <p>Cantidad general: 220 000 Hombres: 115 000 Mujeres: 105 000</p>	<p>Depurados de la penúltima a la última elección presidencial</p> <p>Cantidad general: 27 048 Hombres Mujeres</p> <p>Depurados de la penúltima a la última elección legislativa/municipal</p> <p>Cantidad general: 31 143 Hombres Mujeres</p>

Identificación de áreas/temas	Participación	Abstencionismo
Cantidad y porcentaje de votantes	<p>Votos emitidos en las dos últimas elecciones presidenciales</p> <p>Cantidades y porcentajes de los inscritos</p> <p>Válidos: 1 545 023 (62.2%) Nulos: 14 916 (inválidos) Blancos: computados como inválidos</p> <p>Votos emitidos en las dos últimas elecciones legislativas/municipales</p> <p>Cantidades y porcentajes de los inscritos</p> <p>Válidos: 918 808 (37.18%) Nulos Blancos</p>	<p>Abstencionismo en las dos últimas elecciones presidenciales</p> <p>Cantidad general: 584 018 Hombres Mujeres</p> <p>Porcentaje de los inscritos General: 37.8% Hombres Mujeres</p> <p>Abstencionismo en las dos últimas elecciones legislativas/municipales</p> <p>Cantidad general: 1 552 001 Hombres Mujeres</p> <p>Porcentaje de los inscritos General: 62.82% Hombres Mujeres</p>
Valoraciones institucionales	Sobre participación electoral	Sobre abstencionismo
Diferencias por tipo de elección	<p>¿La ciudadanía participa más, menos o igual según sea el tipo de elección? Sí</p> <p>Causas: Las elecciones generales presentan candidatos con un perfil político más alto y por ello atraen a más votantes.</p>	<p>¿La ciudadanía se abstiene de participar más, menos o igual según sea el tipo de elección? Se abstiene de participar más</p> <p>Causas: Con el pasar del tiempo el porcentaje de participación ha experimentado un constante declive a cause de la apatía del elector.</p>
Efecto o impacto en la ciudadanía	<p>Valoración pública (ciudadanía, opinión pública) sobre la participación electoral en:</p> <p>Las últimas elecciones presidenciales</p> <p>El electorado sintió que las elecciones fueron justas y bien dirigidas pero que había muy poca oferta de contendientes para poder escoger.</p> <p>Las dos últimas elecciones legislativas/municipales</p>	<p>Valoración pública (ciudadanía, opinión pública) sobre la participación electoral en:</p> <p>Las últimas elecciones presidenciales</p> <p>Se sintió que la participación no marcaría la diferencia.</p> <p>Las dos últimas elecciones legislativas/municipales</p>

Posibilidades y Causas	<p>Posibilidades para el incremento de la participación ciudadana</p> <p>Mejor educación pública que enfatice en el carácter falaz del abstencionismo y en el hecho de que la participación enriquecerá el proceso político, produciendo mejores candidatos.</p>	Posibles causas para la persistencia o el incremento del abstencionismo
Acciones desarrolladas por el Organismo Electoral	<p>Acciones desarrolladas por el Organismo Electoral para incrementar la participación</p> <p>Ámbito normativo:</p> <p>Ámbito administrativo: Un nuevo y mejorado equipo de trabajadores en el día de las elecciones. Además, hubo una cooperación más cercana con las fuerzas de seguridad para elevar el nivel de confort de los votantes.</p> <p>Educación ciudadana: Propaganda a gran escala y estímulo de la discusión sobre la necesidad de participar en el proceso electoral.</p> <p>Innovaciones técnicas:</p> <p>Investigaciones o estudios: El asunto de la participación no fue debatido sino hasta las dos últimas elecciones generales. Nuestra preocupación no era la baja participación. Estábamos más preocupados por la distorsión de los resultados a causa del voto múltiple.</p> <p>Otros:</p>	<p>Acciones específicas concebidas y ejecutadas por el Organismo Electoral para reducir el abstencionismo</p> <p>Ámbito normativo:</p> <p>Ámbito administrativo:</p> <p>Educación ciudadana:</p> <p>Innovaciones técnicas:</p> <p>Investigaciones o estudios:</p> <p>Otros:</p>
Acciones que hubiera querido desarrollar el Organismo Electoral pero que no ha podido	Para incrementar la participación ciudadana: (especificar)	Para diagnosticar y precisar las causas del abstencionismo y tender a su reducción: (especificar)

Asistencia Técnica	¿Requeriría el Organismo Electoral de asistencia técnica para incidir sobre el incremento a la participación ciudadana?: (especificar)	¿Requeriría el Organismo Electoral de asistencia técnica para incidir sobre la reducción del abstencionismo?: (especificar)
Otras formas de cooperación horizontal	¿Requeriría el Organismo Electoral de otras formas de cooperación horizontal para incidir sobre el incremento a la participación ciudadana?: (especificar) La cooperación sería valiosa en áreas como el fortalecimiento de nuestro sistema electoral y la participación en nuestro programa de educación pública.	¿Requeriría el Organismo Electoral de otras formas de cooperación horizontal para incidir sobre la reducción del abstencionismo?: (especificar)
Observaciones adicionales		

5 – Iniciativas para el mejor apoyo institucional y la mayor ventaja que puede tener la acción del Protocolo de Tikal o de algunos de sus organismos miembros, en materia de abstencionismo y participación electoral:

Promover la importancia de la participación de los ciudadanos para fortalecer los procesos democráticos.



Nombre de los exponentes: Roberto Rivas y Emmet Lang
Título: Informe y diagnóstico sobre abstencionismo y participación.
El caso de Nicaragua
Conferencia: XVII Conferencia Protocolo de Tikal
Sede: San José, Costa Rica
Fecha: 25 y 26 de septiembre del 2003

INFORME NACIONAL

1 - País informante: Nicaragua

2 - Cobertura del informe: Agosto 2002 – Agosto 2003.

3 - Prioridades actuales

- Proceso electoral en marcha SÍ () NO (X)

En caso afirmativo: etapa del proceso y características del mismo

- Reforma electoral en marcha SÍ () NO (X)

En caso de respuesta afirmativa: estado de la reforma

- Prioridades institucionales actuales en materia técnica o de cooperación horizontal:

1. Actualización de la cartografía con sistemas de posicionamiento global (GPS) y sistemas de información Geográfica (GIS)
2. Depuración y actualización del Padrón Electoral.
3. En términos de cooperación necesitamos recursos para actualización de equipos informáticos y preparación de una buena campaña de publicitaria.

3 – Perspectivas y expectativas para el próximo año

1. Realizar con éxito las Elecciones Municipales en noviembre del 2004.
2. Bajar la abstención del 29% en el 2000 al menos del 15% en el 2004.
3. Actualizar el Padrón Electoral y la Cartografía identificando a los muertos y a los que ya no viven en el país para llegar a un padrón real del orden de los 2,768,391 ciudadanos.
4. Bajar el costo del voto domiciliar.
5. Reponer las cédulas ya vencidas.
6. Actualizar el Registro del Estado Civil de las Personas.

4 - Principales fortalezas institucionales y áreas por reforzar

Identificación de áreas	Fortalezas	Áreas por reforzar
Capacitación Electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Personal especializado. • Voto domiciliar. • Concentración de actividades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Campaña cívica permanente.
Educación Cívica	<ul style="list-style-type: none"> • Alto porcentaje de la población participa y conoce como funciona el sistema. 	<ul style="list-style-type: none"> • Campaña cívica permanente. • Buscar mayor participación del sector educación.
Reforma Electoral para el fortalecimiento institucional	<ul style="list-style-type: none"> • La ley permite la participación de los partidos políticos en todas las etapas de los procesos. • El voto domiciliar permite mayor participación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar número de votantes por JRV y la creación de jurisdicciones electorales permanentes y adicionar a la ley el concepto de votación en centros fijos. • Presupuesto asignado porcentualmente al CSE sobre los ingresos ordinarios del país.
Observación internacional de elecciones	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuyen a la tranquilidad ciudadana en la transparencia del proceso, aunque el ciudadano es consciente de que su proceso electoral es transparente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Deben hacer mayor cobertura territorial y ayudar a generar más confianza. • Debe ser una participación constructiva y no interventora.
Coordinación con la Observación nacional de elecciones	<ul style="list-style-type: none"> • No hay restricciones salvo un reglamento muy sencillo, que es muy fácil de cumplir. 	<ul style="list-style-type: none"> • No intervención en asuntos internos del CSE. • evitar campañas publicitarias financiadas por agencias internacionales. • Deben contribuir a generar confianza y no buscar como afectar los procesos.

Innovación o desarrollo en aplicaciones tecnológicas	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de transmisión propio. • Sistema de procesamiento de resultados con gran éxito. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar red comunicaciones en lugares remotos del país. • Resolver problema de traslado de resultados a centros de comunicación.
Asistencia Técnica (especificar)	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema domiciliario. • Marco cartográfico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Registro. • Cedulación. • Cartografía (GPS, GIS).
Otras formas de cooperación horizontal (especificar)	<ul style="list-style-type: none"> • Experiencia en organización electoral domiciliario 	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación • Capacitación de partidos políticos en generar confianza.
Otras áreas (identificar)		

5 – Iniciativas para el mejor apoyo institucional y la mayor ventaja que puede tener la acción del protocolo de Tikal o de algunos de sus organismos miembros:

1. Acuerdos bilaterales fluidos.
2. Mayor acercamiento en el tiempo y en el espacio.
3. Intercambio a nivel de técnicos.
4. Todos hacia un modelo domiciliario con una cartografía fija en unidades de votación (Sector Electoral JRV).
5. Permitir una cantidad de partidos que los ingresos nacionales soporten.
6. Todos a convertirse en un poder del estado con presupuesto establecido por la Constitución, para mantener autonomía.
7. Trasmitir experiencias por medio de la cooperación horizontal.
8. Incrementar significativamente la comunicación y los encuentros.

DIAGNÓSTICO NACIONAL SOBRE ABSTENCIONISMO Y PARTICIPACIÓN

1 - País informante: Nicaragua

2 - Cobertura del informe: elecciones presidenciales y municipales.

Fechas de las dos últimas elecciones presidenciales

- a) 20 DE OCTUBRE DE 1996
- b) 4 DE NOVIEMBRE DEL 2001

Fechas de las dos últimas elecciones legislativas o municipales

- a) 20 DE OCTUBRE DE 1996
- b) 5 DE NOVIEMBRE DEL 2000

3 – Referencia normativa sobre el voto

El sistema electoral funciona con:

- INSCRIPCIÓN AUTOMÁTICA ()
- INSCRIPCIÓN VOLUNTARIA (X)
- VOTO VOLUNTARIO (X)
- VOTO OBLIGATORIO ()

Si se ha escogido esta última opción

- LA NO CONCURRENCIA A VOTAR IMPLICA SANCIONES ()
- LA NO CONCURRENCIA A VOTAR NO IMPLICA SANCIONES ()

Especifique:

4 – Cuadro diagnóstico sobre abstencionismo y participación

Identificación de áreas/temas	Inscritos	Nuevos inscritos
Inscripción electoral	<p>Cantidad de inscritos en las últimas elecciones presidenciales.</p> <p>Cantidad general 2,584,258 (1) Hombres 1,266,286 Mujeres 1,317,972</p> <p>Cantidad de inscritos en las últimas elecciones municipales</p> <p>Cantidad general 2,243,486 (1) Hombres 1,099,308 Mujeres 1,144,178</p> <p>(1) Padrón estimado con base a información obtenida sobre ciudadanos fuera del país y % anual de defunciones.</p>	<p>Cantidad de nuevos inscritos se abstuvieron de participar en las últimas dos elecciones presidenciales</p> <p>Cantidad general 235,949 Hombres 115,615 Mujeres 120,334</p> <p>Cantidad de nuevos inscritos se abstuvieron de participar en las últimas dos elecciones municipales</p> <p>Cantidad general 244,136 Hombres 119,627 Mujeres 124,509</p>
Identificación de áreas/temas	SUB REGISTRO ESTIMADO (NO INSCRITOS, CON EDAD PARA ESTAR INSCRITOS)	DEPURADOS
Subregistro y depurados	<p>Subregistro estimado para las últimas elecciones (de cualquier tipo).</p> <p>Cantidad general 149,000 Hombres 73,010 Mujeres 75,990</p>	<p>Depurados de la penúltima a la última elección presidencial</p> <p>Cantidad general Hombres Mujeres</p> <p>Depurados de la penúltima a la última elección legislativa/municipal</p> <p>Cantidad general Hombres Mujeres</p>

Identificación de áreas/temas	Participación	Abstencionismo																		
<p>Cantidad y porcentaje de votantes</p>	<p>Votos emitidos en las dos últimas elecciones presidenciales</p> <p>Cantidades y porcentajes de los inscritos: En 1996 se inscribieron 2,421,067, pero había 338,949 entre muertos y fuera del país, para quedar: 2,082,118 para participar. De la misma manera para el 2001 de los 2,997,228, con el mismo concepto quedaron: 2,584,258.</p> <table border="1" data-bbox="371 846 879 1037"> <thead> <tr> <th colspan="2">AÑO</th> </tr> <tr> <th>1996</th> <th>2001</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Inscritos 2,082,118</td> <td>2,584,258</td> </tr> </tbody> </table> <p>Válidos 1,757,775: 84% 2,181,518: 84%</p> <p>Nulos 91,587 4.4% 113,675 4.4%</p> <p>Blancos ----- -</p>	AÑO		1996	2001	Inscritos 2,082,118	2,584,258	<p>Abstencionismo en las dos últimas elecciones presidenciales</p> <table border="1" data-bbox="911 481 1418 629"> <thead> <tr> <th colspan="2">AÑO</th> </tr> <tr> <th>1996</th> <th>2001</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Cantidad 232,756: 11.2%</td> <td>289,065: 11.2%</td> </tr> <tr> <td>Hombres 114,050: 5.5%</td> <td>141,642: 5.5%</td> </tr> <tr> <td>Nulos 91,587 4.4%</td> <td>113,675 4.4%</td> </tr> <tr> <td>Blancos -----</td> <td>-----</td> </tr> </tbody> </table>	AÑO		1996	2001	Cantidad 232,756: 11.2%	289,065: 11.2%	Hombres 114,050: 5.5%	141,642: 5.5%	Nulos 91,587 4.4%	113,675 4.4%	Blancos -----	-----
	AÑO																			
1996	2001																			
Inscritos 2,082,118	2,584,258																			
AÑO																				
1996	2001																			
Cantidad 232,756: 11.2%	289,065: 11.2%																			
Hombres 114,050: 5.5%	141,642: 5.5%																			
Nulos 91,587 4.4%	113,675 4.4%																			
Blancos -----	-----																			
<p>Votos emitidos en las dos últimas elecciones municipales</p> <p>Cantidades y porcentajes de los inscritos: En 1996 (2)* se inscribieron 2,421,067, pero había 338,949 entre muertos y fuera del país, para quedar: 2,082,118 para participar. De la misma manera para el 2000 de los 2,478,204, con el mismo concepto quedaron: 2,243,486.</p> <table border="1" data-bbox="371 1803 879 1993"> <thead> <tr> <th colspan="2">AÑO</th> </tr> <tr> <th>1996</th> <th>2000</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Inscritos 2,082,118</td> <td>2,243,486</td> </tr> </tbody> </table>	AÑO		1996	2000	Inscritos 2,082,118	2,243,486	<p>Abstencionismo en las dos últimas elecciones municipales</p> <table border="1" data-bbox="911 1137 1418 1585"> <thead> <tr> <th colspan="2">AÑO</th> </tr> <tr> <th>1996</th> <th>2000</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Cantidad 247,274: 11.2%</td> <td>640,551: 29%</td> </tr> <tr> <td>Hombres 121,164: 5.5%</td> <td>313,869: 14%</td> </tr> <tr> <td>Mujeres 126,110: 6%</td> <td>326,681: 15%</td> </tr> <tr> <td>Blancos -----</td> <td>-----</td> </tr> </tbody> </table> <p>Nota: como puede notarse en el año 2000, es la primera vez que se realizan separadas del resto de las elecciones, por lo que el abstencionismo se incrementa del 11.% en 1996 al 29% en el 2000..</p>	AÑO		1996	2000	Cantidad 247,274: 11.2%	640,551: 29%	Hombres 121,164: 5.5%	313,869: 14%	Mujeres 126,110: 6%	326,681: 15%	Blancos -----	-----	
AÑO																				
1996	2000																			
Inscritos 2,082,118	2,243,486																			
AÑO																				
1996	2000																			
Cantidad 247,274: 11.2%	640,551: 29%																			
Hombres 121,164: 5.5%	313,869: 14%																			
Mujeres 126,110: 6%	326,681: 15%																			
Blancos -----	-----																			

	Válidos 1,724,143: 83% 1,531,850: 68%	
	Nulos 110,701: 5.3% 71,082: 3.2%	
	(2)* Elecciones Municipales = Presidenc.	

Valoraciones institucionales	Sobre participación electoral	Sobre abstencionismo
Diferencias por tipo de elección	<p>¿La ciudadanía participa más, menos o igual según sea el tipo de elección? La ciudadanía participa más en las elecciones Presidenciales-legislativas (autoridades nacionales). Causas: El fenómeno de la centralización de las autoridades nacionales en relación con la solución de los problemas locales, promueve que ciudadano tenga más interés en la participación de comicios donde se eligen autoridades nacionales y no así en autoridades locales.</p>	<p>¿La ciudadanía se abstiene de participar más, menos o igual según sea el tipo de elección? En Nicaragua el nivel de abstención esta en función del tipo de elección: nacionales vs. Municipales Causas: A pesar de tener la facilidad del voto domiciliar, hay menos interés por la autoridad local cuando esta es electa en fecha distinta a la autoridad nacional.</p>
Efecto o impacto en la ciudadanía	<p>Valoración pública (ciudadanía, opinión pública) sobre la participación electoral en:</p> <p>Las dos últimas elecciones presidenciales: La ciudadanía nicaragüense y el resto del mundo han valorado de manera muy positiva las dos últimas elecciones. Sobre todo la última en el 2001.</p> <p>Las dos últimas elecciones municipales: La ciudadanía nicaragüense ha valorado de manera positiva las dos últimas elecciones. Pero ha sido clara en expresar que la separación de las distintas elecciones promueve el abstencionismo.</p>	<p>Valoración pública (ciudadanía, opinión pública) sobre la participación electoral en:</p> <p>Las dos últimas elecciones presidenciales: como puede apreciarse en los porcentajes la participación ha sido relativamente constante.</p> <p>Las dos últimas elecciones municipales: claramente se ve la diferencia entre las elecciones municipales del 96 que fueron en conjunto con las de autoridades nacionales con las del 2000 que se realizaron solo de alcaldes y concejales y se incremento la abstención.</p>
Posibilidades y Causas	<p>Posibilidades para el incremento de la participación ciudadana: Las elecciones presidenciales 2001 muestran que con una buena organización, el abstencionismo disminuye. Esa experiencia nos dice que podemos mejorar mucho con la experiencia que este Poder del Estado ha adquirido.</p>	<p>Posibles causas para la persistencia o el incremento del abstencionismo: Acabar con el sistema domiciliar del voto. Sólo de esa manera, puede permitirse el incremento o persistencia del abstencionismo.</p>

<p>Acciones desarrolladas por el Organismo Electoral</p>	<p>Acciones desarrolladas por el Organismo Electoral para incrementar la participación</p> <p>Ámbito normativo: A menos que el ciudadano lo solicite formalmente, nadie debe ser movido del centro de votación donde votó la última vez.</p> <p>Ámbito administrativo: El CSE tiene cedulado el 98% de la ciudadanía y ha llevado la Cédula hasta el hogar de las personas. Ha creado un Modelo de Ingeniería de Métodos para agilizar el proceso de cedulación el cual fue lentamente manejado en el pasado, se paso de 1,600,000. cédulas entregadas de 1993 a febrero 4 del 2000 a 2,900,000, en noviembre del 2000</p> <p>Educación ciudadana: publicidad muy al detalle, pero sobre todo dado la cantidad de JRV's la movilización para la capacitación es tan grande que el efecto multiplicador es muy fuerte.</p> <p>Innovaciones técnicas: Investigaciones o estudios: El CSE posee una propuesta de Reforma Electoral y un modelo de elección con un Instrumento de cola. La base de esta reforma es fijar el territorio en 3202 Sectores Electorales, esto es mas de carácter técnico, pero no debe darse antes de las elecciones municipales del 2004 para evitar confusiones en el electorado.</p> <p>Otros:</p>	<p>Acciones específicas concebidas y ejecutadas por el Organismo Electoral para reducir el abstencionismo</p> <p>Ámbito normativo: Ningún ciudadano camina más de 5 Kilómetros para llegar al centro de votación en lo Rural y lo más cerca del domicilio en el casco Urbano.</p> <p>Este Poder del Estado dispone de un Instrumento de Verificación que facilita la inclusión de los ciudadanos en un centro de votación, el cual puede ser en oficinas municipales por un largo periodo de tiempo hasta cierta fecha antes de las elecciones y adicional en fines de semanas específicos en los centros de votación.</p> <p>Ámbito administrativo: A todas las viviendas del país se les pone una calcomanía indicando el centro donde deben ir a votar sus habitantes, hay un plan de visita casa a casa.</p> <p>Educación ciudadana:</p> <p>Innovaciones técnicas:</p> <p>Investigaciones o estudios:</p> <p>Otros:</p>
<p>Acciones que hubiera querido desarrollar el Organismo Electoral pero que no ha podido</p>	<p>Para incrementar la participación ciudadana: Trabajar más de cerca con los partidos políticos a fin de que estos motiven a los ciudadanos. Diseño publicitario acorde a los distintos niveles culturales de la población.</p>	<p>Para diagnosticar y precisar las causas del abstencionismo y tender a su reducción: Demostrar a los partidos políticos comparativamente como participa la ciudadanía en el mismo municipio en los distintos tipos de elección.</p>

Asistencia Técnica	<p>¿Requeriría el Organismo Electoral de asistencia técnica para incidir sobre el incremento a la participación ciudadana?:</p> <p>Desarrollo de programas de cooperación horizontal con la experiencia de otros países en la que los partidos políticos conozcan la experiencia de los otros sistemas.</p>	<p>¿Requeriría el Organismo Electoral de asistencia técnica para incidir sobre la reducción del abstencionismo?:</p> <p>Lógicamente sobre todo en materia del manejo de la formación ciudadana con base en otras experiencias en las cuales inclusive se ha logrado aceptación de métodos de voto electrónico</p>
Otras formas de cooperación horizontal	¿Requeriría el Organismo Electoral de otras formas de cooperación horizontal para incidir sobre el incremento a la participación ciudadana?:	¿Requeriría el Organismo Electoral de otras formas de cooperación horizontal para incidir sobre la reducción del abstencionismo?:
Observaciones adicionales		



Nombre de los ponentes: Dennis Allen y Osman Valdés
Título: Informe y diagnóstico sobre abstencionismo y participación.
El caso de Panamá.
Conferencia: XVII Conferencia Protocolo de Tikal
Sede: San José, Costa Rica
Fecha: 25 y 26 de septiembre del 2003

INFORME

1. País informante: Panamá

2. Cobertura del informe: Agosto 2002 – Agosto 2003

3. Prioridades actuales:

- Proceso electoral en marcha: Sí (xx) No ()

En caso afirmativo: etapa del proceso y características del mismo

Organización y ejecución del padrón electoral

- Reformas electorales en marcha: Sí () No (xx)
- Prioridades institucionales actuales en materia técnica o de cooperación horizontal
 - a) Actas electrónicas
 - b) Voto electrónico

4. Perspectivas y expectativas para el próximo año

El desarrollo eficiente y transparente de las elecciones generales del 2004 donde se elegirán a cargos de Presidente, Legisladores, Alcaldes, Representantes de Corregimiento y Representantes al PARLACEN.

DIAGNÓSTICO

1. País informante: Panamá

2. Cobertura del informe:

Fechas de las dos últimas elecciones presidenciales

- a) 2 de mayo de 1999
- b) 8 de mayo de 1994

Fechas de las dos últimas elecciones legislativas o municipales

- a) 2 de mayo de 1999
- b) 8 de mayo de 1994

3. Referencia normativa sobre el voto

El sistema electoral funciona con:

Inscripción automática
Voto voluntario

4. Cuadro diagnóstico sobre abstencionismo y participación

Identificación de áreas/temas	Inscritos	Nuevos inscritos
Inscripción electoral	<p>1. Cantidad de inscritos en las últimas elecciones presidenciales:</p> <p>Cantidad general: 1,746,989 Hombres: 873,167 Mujeres: 873,822</p> <p>2. Cantidad de inscritos en las últimas elecciones legislativas/municipales:</p> <p>Cantidad general: 1,746,989 Hombres: 873,167 Mujeres: 873,822</p>	<p>1. Cantidad de nuevos inscritos que se abstuvieron de participar en las últimas dos elecciones presidenciales</p> <p>Para 1994 no se tienen los registros, para 1999 son:</p> <p>Cantidad general: 82,646 Hombres: 45,346 Mujeres: 37,300</p> <p>Cantidad de nuevos inscritos que se abstuvieron de participar en las últimas dos elecciones legislativas/municipales:</p> <p>No se tiene registros.</p>

Identificación de áreas/temas	Subregistro estimado (no inscritos, con edad para estar inscrito)	Depurados
Subregistro y depurados	1. Subregistro estimado para las últimas elecciones (de cualquier tipo) No existen datos	1. Depurados de la penúltima a la última elección presidencial No existen datos 2. Depurados de la penúltima a la última elección legislativa/municipal No existen datos.
Identificación de áreas/temas	Participación	Abstencionismo
Cantidad y porcentaje de votantes	1. Votos emitidos en las dos últimas elecciones presidenciales – Cantidad y porcentajes de inscritos: 1994 – 1,499,451 100% 1999 – 1,746,989 100% Válidos 1994 – 1,066,844 96.6% 1999 – 1,278,468 96.1% Nulos 1994 – 37,734 3.4% 1999 – 35,688 2.7% Blancos 1994 – (incluidos en los nulos) 1999 – 16,574 1.2% 2. Votos emitidos en las dos últimas elecciones legislativas – Cantidad y porcentaje de los inscritos: 1994 – 1,499,451 1999 – 1,746,989 Emitidos 1994 - 1,091,756 72.8% 1999 – 1,306,390 74.8% Válidos 1994 – 1,033,572 94.7%	1. Abstencionismo en las dos últimas elecciones presidenciales: 1994 Cantidad general – 394,355 Para 1994 no se tiene por género 1999 Cantidad general – 416,259 Hombres: 221,494 Mujeres: 194,765 Porcentaje de inscritos 1994 Cantidad general – 26.3% 1999 Cantidad general – 23% Hombres: 53.2% Mujeres: 46.8% 2. Abstencionismo en las dos últimas elecciones legislativas Cantidad general 1994 – 407,695 1999 – 440,599 3. Abstencionismo en las dos últimas elecciones municipales

	<p>1999 – 1,229,479 94.1%</p> <p>Nulos 1994 – 58,184 5.3% 1999 – 33,427 2.6%</p> <p>Blancos 1994 – Incluidos en los nulos 1999 – 43,484 3.3%</p> <p>3. Votos emitidos en las dos últimas elecciones municipales – Cantidad y porcentaje de los inscritos:</p> <p>1994 – 1,499,451 1999 – 1,746,989</p> <p>Emitidos 1994 – 1,072,654 71.5% 1999 – 1,318,776 75.5%</p> <p>Válidos 1994 – 1,003,861 93.6% 1999 – 1,227,023 93.0%</p> <p>Nulos 1994 – 68,793 6.4% 1999 – 31.109 2.4%</p> <p>Blanco 1999 – 60,644 4.6%</p>	<p>Cantidad General 1994 – 426,797 1999 – 428,213</p> <p>Porcentaje de los inscritos General Hombres Mujeres</p> <p>Esta información por género no se tiene computada.</p>
Valoraciones institucionales	Sobre participación electoral	Sobre abstencionismo
<p>Diferencias por tipo de elección</p> <p><i>Dado que hay una sola elección no hay diferencia</i></p>	<p>¿La ciudadanía participa más, menos o igual según sea el tipo de elección?</p> <p>Causa N/A</p>	<p>¿La ciudadanía se abstiene de participar más, menos o igual según sea el tipo de elección?</p> <p>Causa N/A</p>
<p>Efecto o impacto en la ciudadanía</p>	<p>Valoración pública (ciudadanía opción pública) sobre la participación electoral en:</p> <p>Las dos últimas elecciones presidenciales: POSITIVA</p> <p>Las dos últimas elecciones</p>	<p>Valoración pública (ciudadanía opción pública) sobre la participación electoral en:</p> <p>Las dos últimas elecciones presidenciales: POSITIVA</p> <p>Las dos últimas elecciones</p>

	legislativas/municipales: POSITIVA	legislativas/municipales: POSITIVA
Posibilidades y causas	Posibilidades para el incremento de la participación ciudadana Sí las hay	Posibles causas para la persistencia o el incremento del abstencionismo No hay abstencionismo

Acciones desarrolladas por el Organismo Electoral	Acciones desarrolladas por el Organismo Electoral para aumentar la participación.	Acciones específicas concebidas y ejecutadas por el Organismo Electoral para reducir el abstencionismo.
	Reforma ámbito normativo: -Reforma electoral Ámbito administrativo: -PLAGEL 2004 Educación ciudadana: -Campaña de divulgación Innovaciones técnicas -Confeción y transmisión de actas Investigaciones o estudios: -Estadística electoral Otros:	Ámbito normativo: -Reforma Electoral Ámbito administrativo: -Mejoras al servicio Educación ciudadana: -campañas de motivación Innovación técnica: Investigación o estudios: -Estadística electoral Otros: -Campañas de recedulación
Acciones que hubiera querido desarrollar el organismo electoral pero que no ha podido	Para incrementar la participación ciudadana (especificar): VOTO ELECTRÓNICO	Para diagnosticar y precisar las causas del abstencionismo y tender a su reducción (especificar): N/A
Asistencia técnica	¿Requería el Organismo Electoral de asistencia técnica para incidir sobre el incremento a la participación ciudadana? NO	¿Requería el organismo electoral de otras formas de cooperación técnica horizontal para incidir sobre la reducción del abstencionismo (especificar)? N/A
Otras formas de cooperación horizontal	¿Requería el organismo electoral de otras formas de cooperación horizontal para incidir sobre el incremento a la participación ciudadana (especificar)? N/A	¿Requería el organismo electoral de otras formas de cooperación técnica horizontal para incidir sobre la reducción del abstencionismo (especificar)? N/A
Observaciones adicionales		

5. Iniciativas para el mejor apoyo institucional y la mayor ventaja que puede tener la acción del Protocolo de Tikal o de algunos de sus organismos miembros, en materia de abstencionismo y participación electoral:

Producto que en Panamá no se da la figura del abstencionismo en la participación electoral, consideramos que seguiremos haciendo los esfuerzos en conjunto con el Protocolo de Tikal de apoyar a los otros países de la región en cuanto a capacitación electoral.



Título: El caso de Puerto Rico.
Conferencia: XVII Conferencia Protocolo de Tikal
Sede: San José, Costa Rica
Fecha: 25 y 26 de septiembre del 2003

La Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico se encuentra trabajando en una serie de proyectos de alta tecnología, así como también en una reorientación en pro del elector con incapacidades físicas. Todo ello en beneficio de los electores a los que servimos.

Entre dichos proyectos se encuentran los que siguen a continuación:

- 1- Implantación de una nueva Tarjeta de Identificación Electoral para sustituir el modelo usado desde el 1980. Proyecto iniciado.
- 2- Reingeniería de la base de datos. Emigración de un sistema de “main frame” a un sistema orientado hacia servidores. Se espera lograr mayor funcionalidad y agilidad en los procesos. (Costo estimado \$150.000). Proyecto iniciado.
- 3- Mecanización del proceso de preparación de los materiales para una elección, para aumentar la eficiencia en el desempeño y obtener un producto final virtualmente infalible. (Costo estimado \$120.000). Se espera usar el sistema por primera vez para las Primarias de los Partidos Locales a celebrarse el mes de noviembre de 2003.
- 4- Énfasis en la accesibilidad y privacidad (se habrá de experimentar por primera vez en las Primarias de los Partidos Locales a celebrarse el 9 de noviembre de 2003) de los votantes con impedimentos en ejecución.
 - a.- Proveer igual oportunidad de acceso y participación, incluyendo privacidad e independencia.
 - b.- Adiestramiento a los funcionarios electorales sobre cómo atender electores con impedimentos.
 - c.- Proveer a los electores con impedimentos información sobre la accesibilidad de los Centros de Votación.

d.- Sistema de información electoral activado por voz para accesibilidad de electores con incapacidades.

e.- Construcción de rampas de acceso temporeras y almacenables.

f.- Plantillas impresas, troqueladas y con impresión "Braille" para los electores ciegos que sepan leer "Braille". Para aquellos que no sepan leer "Braille" utilizarán como guía las perforaciones producto del troquelado.

g.- Instrumentos de lectura para aquellos "legalmente ciegos" que necesitan de ello para poder leer, por no ser totalmente ciegos.

h.- Papeleta parlante para proveer una grabación para guiar al ciego en la interpretación de la papeleta.

5- Adquisición de unidades móviles para llevar el proceso de inscripción y otros servicios a lugares de difícil acceso y atender situaciones especiales. (Costo estimado \$160.000). Estas unidades tienen que ser equipadas con diversos equipos necesarios para el registro de electores. (Costo estimado \$90.000).

6- Proyecto piloto para un nuevo sistema de escrutinio mecanizado. Se contempla incluir los aspectos contemplados en una elección general, en un precinto en particular. Se probará la lectura óptica de papeletas y sistemas "touch-screen". Se contempla llevar a cabo el ensayo para las Elecciones Generales de 2004. (Costo estimado de \$1.000.000). Ya se han realizado seis (6) ensayos entre primarias y elecciones especiales utilizando el sistema de lectura óptica.

7- Proyecto de Corrección en las Direcciones. Conversión de los formatos de dirección de manera que se minimice la correspondencia devuelta. (Estimado de costos \$125.000).

8- Mapificación: Enlazar la base de datos del registro electoral con los mapas jurisdiccionales para mejorar el proceso de asignación de electores a unidades electorales y determinar los límites de las mismas.

9- Transferencias de los archivos en papel a "microfilme". (Costo estimado \$400.000). Proyecto en ejecución.

10- Adquisición de equipo multifuncional para sustitución de equipo obsoleto en las oficinas locales. (Costo estimado \$300.000).

11- Reorientación publicitaria dirigida a los grupos abstencionistas jóvenes y edad avanzada.

El domingo 9 de noviembre del presente año se estarán celebrando las primarias de los partidos locales. En febrero del próximo año se celebrarán las primarias presidenciales y el 2 de noviembre de 2004 las Elecciones Generales.

En todos estos procesos se estarán haciendo adelantos graduales hacia la consecución de todos los proyectos mencionados.



Nombre de los ponentes: Nelson Gómez y Luis Arias
Título: Informe y diagnóstico sobre abstencionismo y participación.
El caso de República Dominicana.
Conferencia: XVII Conferencia Protocolo de Tikal
Sede: San José, Costa Rica
Fecha: 25 y 26 de septiembre del 2003

INFORME NACIONAL

País informante: República Dominicana
Cobertura del informe: Agosto 2002 – Agosto 2003
Magistrado Dr. Nelson Gómez Arias – Presidente de la Cámara Administrativa

Antes que todo queremos agradecer esta significativa oportunidad para presentar ante tan selecta asistencia, un breve informe sobre los aspectos y situaciones en que nos hemos venido desenvolviendo en la República Dominicana; con relación al tema de organización electoral.

Auguramos un exitoso intercambio, en el marco de esta nueva reunión de organismos electorales miembros del Protocolo de Tikal; que de seguro estará lleno de experiencias positivas de nuestros respectivos países para así fortalecernos mutuamente.

I.- En la actualidad estamos inmersos en la fase de preparación de instructivos que normarán la elección de nivel Presidencial y Vicepresidencial del 16 de mayo del 2004, especialmente ante las novedades legales que dicho proceso implicará. Estas novedades se contraen principalmente a la eliminación de los Colegios Electorales Cerrados y a la implementación del Sufragio del Dominicano Residente en el Exterior.

En julio del pasado año 2002, la Asamblea Nacional introdujo reformas a la Constitución dominicana, a los fines de permitir la Reelección Presidencial por dos períodos consecutivos, únicamente y la eliminación de los Colegios Electorales Cerrados.

Esta reforma constitucional plantea un gran reto al Organismo Electoral en virtud de que los últimos procesos electorales se habían desarrollado sobre la base de ese

esquema. Para muchos de ustedes no es extraña esta figura de Colegio Electoral Cerrado.

Sin embargo, valga la explicación respecto en que consistía este mecanismo de votación y de esa manera, esperamos, puedan comprendernos, cuando señalamos que su eliminación representa un gran reto para la actual administración electoral.

El Colegio Electoral Cerrado consistía en el “**cierre**” simultáneo, a una misma hora en todo el país, de una lista de inscripción de los electores que acudieran ante los centros de votación y que figuraran debidamente en el Padrón Electoral oficial. Este cierre mediante el trazado de una línea debajo del nombre del último elector anotado, planteaba un mecanismo de dificultad al recurrido concepto de “fraude por voto múltiple” de una misma persona.

De frente a la eliminación de los Colegios Electorales Cerrados, fundamentada, principalmente en la solidez y seguridad que ha exhibido nuestro Padrón Electoral en los últimos procesos electorales, se plantea la necesidad de rodear al Sistema Electoral dominicano, con medidas complementarias que impidan la comisión de acciones desaprensivas y de irregularidades.

Es por ello que el nuevo reto al que nos abocamos comprende, mas no se limita, a:

- Una revisión del procedimiento general de la votación;
- Realizar una selección de personal con alto nivel profesional para integrar los Colegios Electorales
- Capacitación adecuada del personal para afrontar las variaciones surgidas en el proceso
- Establecimiento de medidas de seguridad que impidan la alteración de los resultados logrados por cada partido. (plastificado del acta de escrutinio).
- Sistema digital de lectura de las actas y transmisión de resultados (escáner de las actas)

Igual reto, lo representa la Implementación del Sufragio del Dominicano Residente en el Exterior, que la ley electoral vigente dispone para las elecciones del nivel Presidencial exclusivamente.

Decimos que esta disposición se convierte en el segundo gran reto a acometer, pues nuestros connacionales se encuentran dispersos en los más lejanos lugares de la geografía terrestre. Sin embargo, desde el año 2001, la Junta Central Electoral, ha encaminado pasos firmes a la consecución de este objetivo tan anhelado y reclamado por nuestra diáspora. Las estrategias primarias apuntaron a iniciar un proceso de empadronamiento en aquellas ciudades donde existen grupos organizados de dominicanos que promovieran la integración de la comunidad y reclamaron su derecho al sufragio.

Las ciudades en que hemos abierto oficinas para este empadronamiento, son las siguientes:

- New York, Boston, Miami en Estado Unidos;
- Montreal en Canadá;

- Caracas, Venezuela;
- Madrid y Barcelona en España; y
- San Juan, Puerto Rico.

Además hemos estado realizando operativos móviles itinerantes en otras ciudades aledañas a donde existen estos centros.

A estos dos grandes retos se suma la aspiración intrínseca a todo Organismo Electoral de continuar mejorando su Lista de Electores o Padrón Electoral. A estos fines, estamos en un proceso interno de depuración de toda la información que atañe a dicha lista de electores, es decir, el Registro Electoral, tanto en la República como en las ciudades del exterior donde se aplicará el Voto del Dominicano.

II- Nuestras prioridades en términos de cooperación horizontal en materia técnica se sitúan en el recabo de las experiencias que en las fases de Planeación, Implementación y Observación del Sufragio de Nacionales en el Exterior, hayan podido materializar nuestros países.

En momentos que debemos preparar todo lo concerniente al voto del dominicano en el exterior, es de mucha importancia la colaboración técnica que se pueda brindar a nuestra institución. En este sentido, la Cámara Administrativa de la Junta Central Electoral solicitó la cooperación de IFES y de las Naciones Unidas.

Con IFES para que ayudara a este organismo electoral en la identificación, localización y la obtención de los permisos necesarios para la utilización de los locales que podrían fungir como centros de votación, en los lugares en que por primera vez, los dominicanos residentes en el exterior podrán ejercer el sufragio.

En cuanto a las Naciones Unidas, la Cámara Administrativa de la Junta Central Electoral solicitó a la citada organización internacional su cooperación técnica y apoyo en la búsqueda y movilización de recursos financieros por parte de donantes, para la realización del voto en el exterior, así como para la suscripción de un acuerdo ético electoral entre las principales fuerzas políticas del país; la capacitación de las juntas electorales, como responsables de organizar el proceso electoral en los municipios; y por último, la automatización del registro civil.

En otro orden, la Cámara Administrativa de la Junta Central Electoral solicitó al Tribunal Superior Electoral de Brasil, por intermedio de la UPD-OEA, su cooperación en el ambicioso proyecto de la automatización del voto, de suerte que si se cuenta con la anuencia de los partidos políticos, se pueda aplicar esta modalidad del ejercicio del sufragio, mediante el ensayo de un plan piloto que podría abarcar el cinco por ciento 5% del universo de votantes que tienen derecho ejercer el sufragio en las próximas elecciones del 16 de mayo del 2004.

Conviene señalar, que una prestante delegación del tribunal electoral brasileño, encabezada por su Presidente el Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence y por el Ministro Fernando Neves Da Silva y otros altos funcionarios visitaron Santo Domingo, acompañados por el Asesor Especial de la UPD-OEA señor Santiago Murray, del 29 de agosto al 3 de septiembre del presente año. Los partidos políticos y la sociedad civil

dominicana presenciaron las exposiciones de las personalidades mencionadas y verificó el funcionamiento de las máquinas de votación electrónica fabricadas en Brasil.

En cuanto a la observación electoral internacional, la Junta Central Electoral propicia cada dos años, durante nuestros procesos electorales, la afluencia observadores miembros organismos electorales del Protocolo de Tikal, del Protocolo de Quito, de UNIORE, ACEO, de la OEA, ONU, IDEA, IFES, NDI, Instituto Carter, y la participación activa de las misiones diplomáticas acreditadas en Santo Domingo y de las asociaciones internacionales de partidos políticos; como un medio eficaz para fortalecer la democracia dominicana y robustecer la transparencia y credibilidad de nuestras elecciones; y como un modo expedito de intercambiar experiencias válidas y útiles en materia electoral.

Para las elecciones del 16 de mayo del 2004, la Junta Central Electoral propiciara otra vez, una observación técnica electoral con el concurso y coordinación de CAPEL, en sus funciones de Secretaria de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe y asimismo, con los auspicios de la sociedad civil, representada en Participación Ciudadana, Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), los medios de comunicación, la iglesia y otras organizaciones no gubernamentales.

En el contexto de las próximas elecciones del 16 de mayo del 2004, la Cámara Administrativa de la Junta Central Electoral se propone proveer de comunicación inalámbrica a los observadores internacionales invitados; entre ellos y la Junta Central Electoral, con la finalidad de que puedan reportarle instantáneamente las incidencias del proceso electoral en los lugares de observación. De igual modo, el 17 de mayo del 2004, propiciaremos una evaluación técnica de las elecciones y la presentación a la Junta Central Electoral del informe con los señalamientos y recomendaciones que corresponden.

Asimismo, tendremos que innovar, propiciando la observación electoral en lugares donde el dominicano votará en el exterior, valiéndonos de la participación de organizaciones internaciones gubernamentales y no gubernamentales y otras ONG's con experiencia en la observación de los procesos electorales.

III.- Perspectivas y expectativas para el próximo año:

Desde que la Junta Central fue objeto de una división en Cámaras, una Administrativa y una Contenciosa Electoral, se ha dado a la tarea fortalecer los procedimientos institucionales derivados de la nueva realidad funcional a la que se vio compelida con la modificación a la Ley Electoral 275-97.

La modificación a la ley planteó el deslinde formal de las funciones administrativas con respecto a las jurisdiccionales. No obstante, ambas Cámaras se han comprometido ha realizar una labor abierta, enmarcada en un amplio espectro de colaboración y hasta de consenso.

El objetivo supremo de todos sus integrantes se resume en la realización del proceso electoral del año venidero con todas las garantías de imparcialidad y diafanidad.

A esto se suma, el desarrollo de una programación cuidadosa de todos los procesos, apoyada en la implementación de aspectos técnicos innovadores, tanto de la seguridad de los documentos como de la tecnología a utilizar.

Otras acciones que abonan en este sentido las constituyen las siguientes:

1. Un objetivo permanente en que hemos decidido trabajar con mayor confianza y credibilidad en el organismo;
2. Mayor integración de los actores protagónicos del proceso electoral, a saber, Partidos Políticos y Sociedad Civil;
3. Plan de cedulación en todo el territorio nacional y con especial atención a la solución de debilidades detectadas en los pasados procesos del 1998 al 2002.
4. Presentación de cronograma de trabajo a Partidos Políticos y Sociedad Civil, incluyendo las fases de organización administrativas para el proceso electoral en el territorio dominicano así como en las ciudades donde habrá de implementarse el Voto de los nacionales en el Exterior;
5. Presentación del novedoso Sistema de Cómputo Electoral a ser utilizado en los Centros de Escrutinio tanto nacionales como en el exterior;
6. Integración del personal que laborará en las elecciones como mayor antelación a fin de capacitarlos con respecto a las novedades que presenta el proceso electoral dominicano.
7. Inicio de la ejecución Plan General Elecciones 2004 con mayor tiempo que experiencias pasadas, con el objetivo de tener todas las acciones principales organizadas a diciembre del año 2003. A partir de allí, se dispondría de los cinco meses subsiguientes para los ajustes que sean requeridos, principalmente por los partidos políticos.

IV.- Ahora pasemos brevemente a la presentación de las principales fortalezas institucionales y áreas por reforzar:

En materia de **Capacitación Electoral**, las principales fortalezas exhibidas por nuestro Organismo se encuentran:

- Una decidida política de Institucionalidad de la función de Capacitación Electoral;
- Invitación a participar a aquellos sectores representativos de la sociedad y de las universidades, para formar parte de los planes de Educación Electoral que desarrolla la Institución;
- Implementación de programas de concientización de los electores a través de los programas de capacitación (televisivos y presenciales);
- Cobertura de planes educativos dirigidos específicamente hacia los segmentos poblacionales que inciden en los procesos electorales:
 - Miembros de Juntas Electorales,
 - Miembros de Colegios Electorales,
 - Miembros de Policía Electoral,
 - Delegados de Partidos Políticos, y
 - Observadores Electorales de Sociedad Civil

Una de las oportunidades de mejoría permanente en la que hemos solicitado el apoyo de todos los sectores no partidistas de nuestro país, lo constituye la **motivación a personas**

con mayor perfil profesional, a que se integren como funcionarios de Juntas y Colegios electorales.

El tema de **Educación Cívica** permanente hacia todos los sectores de la sociedad ocupa particular importancia a nuestro Organismo. Se han dado pasos tendentes a formalizar un programa de alto nivel que pueda ser asumido por los centros docentes de primer orden.

Asimismo, se están dando pasos a lo interno de la Institución para el diseño de una estrategia de colaboración con la Secretaría de Educación para fortalecer los programas de niveles de básica, intermedia y bachillerato en términos de Civismo, Valores Democráticos, Procesos Electorales y Participación.

En nuestro país se han estado generando acciones concretas hacia la educación de la gente común, para que asuman sus deberes constitucionales no con emotividades sino con plena conciencia de las implicaciones para las presentes y futuras generaciones. En todos estos esfuerzos se nota la incidencia activa de organizaciones civiles no partidistas así como de la propia Secretaría de Educación.

En consecuencia, el reto más importante para el Organismo Electoral consiste, pues, en retomar el concepto del tema Educación Cívica y Electoral, en todos los niveles de educación, a saber, básicos, secundarios, bachillerato y superior.

Reforma Electoral para el fortalecimiento institucional

Hacia julio del año pasado, tal y como indicamos al principio de nuestra ponencia, en nuestro país se concretó una reforma Constitucional que varió las condiciones del sistema electoral dominicano. De nuevo, la eliminación de los Colegios Electorales cerrados.

Más recientemente, en enero de este mismo año 2003, se produjo una modificación a la Ley Electoral 275-97 que procuró la descentralización de las funciones del tribunal electoral, dividiendo sus atribuciones entre un Pleno de Jueces y dos Cámaras, una Administrativa y otra Contenciosa Electoral.

La principal mejoría que nuestro país requiere, al igual que todos los de la región, es la del fortalecimiento institucional permanente, incluyendo el establecimiento de la Carrera Civil.

En cuanto a la **Observación internacional** de las elecciones, la República Dominicana tiene un saldo favorable, sobre todo en los últimos cuatro procesos electorales del país. Esto se debe principalmente a las excelentes relaciones con las asociaciones de organismos electorales de la región y con los propios organismos electorales que ustedes representan.

Se ha propiciado activamente el intercambio horizontal permanente de informaciones y experiencias.

Hemos dado una apertura total en cuanto a la observación y los informes respectivos de las delegaciones.

Como oportunidad a mejorar se encuentra la dotación de mecanismos apropiados de comunicación durante la observación electoral para fines de poder reportar sobre el desarrollo de las incidencias del proceso electoral.

Por último, pero no por menos importante, se encuentra la **Coordinación con la observación nacional** de elecciones, la cual ha rendido sus frutos en los pocos años que lleva activa en nuestro país.

Se han desarrollado unas excelentes relaciones inter-institucionales con aquellas entidades que se dedican a la observación nacional, especialmente con Participación Ciudadana, con la que hemos desarrollado de forma conjunta, Seminarios dirigidos a tratar las novedades del sistema electoral dominicano.

Para un caso concreto, tenemos el desarrollo de un Seminario Sobre Circunscripciones Electorales y Voto en el Exterior, con la participación de expertos internacionales versados en la materia, para ayudarnos a enfocar nuestros planes de trabajo.

De manera casi permanente se producen intercambios formales, tanto en materia educativo como procedimental donde se escuchan sugerencias y propuestas de estos grupos dedicados a la observación local.

Donde siempre habrá una tarea permanente a cuidar, será en el grado de discrecionalidad con que se manejen las informaciones surgidas desde dentro de la Institución y sobre cómo son manejadas por esas instituciones.

Igualmente siempre habrá que atender la hasta ahora altísima profesionalidad con que se han manejado las informaciones resultantes de la observación electoral; coordinadas siempre con la Junta Central Electoral, evitando la emisión de juicios sobre resultados electorales, que no hayan sido oficializados por el tribunal.

En términos de la **Innovación o desarrollo en aplicaciones tecnológicas** en nuestra institución nos hemos ocupado en el diseño de programas y aplicaciones técnicas elaboradas por los propios técnicos de la Junta Central Electoral. A estas aplicaciones se les hace una auditoría externa por firmas externas especializadas (*en el caso de los últimos procesos las auditorías han estado a cargo de la empresa PricewaterhouseCooper*)

Se ha mantenido un perfeccionamiento continuo del sistema de Cedulación tanto para las personas que establece la ley, así como del Programa de Cómputo de Escrutinios de los Colegios Electorales.

Un área que ha demandado nuestra particular atención, lo constituye la Automatización de servicios relativos al Estado Civil de las personas.

En este proyecto habrá de invertirse una suma superior a los 4 Millones de Dólares, para digitalizar unos 20 Millones de folios o actas.

Otro aspecto que ha marcado los esfuerzos de automatización del proceso electoral en nuestro país, lo constituye el Sistema Informático para el Manejo de la Logística Electoral, el cual está rodeado de controles seguros para el empaquetado de los materiales a utilizar en cada elección.

Finalmente, en cuanto a la **Asistencia técnica**, hemos procurado el Intercambio de colaboración técnica con otros tribunales electorales del área. Para el caso de las elecciones del año 2002, una comisión panameña de técnicos estuvo en nuestro país para apoyar los esfuerzos de nuestra institución en materia de capacitación electoral.

Otro aspecto en que hemos considerado el apoyo horizontal, lo constituye la asistencia en cuanto a la implementación de recursos electrónicos no empleados en el país, a propósito del voto del dominicano en el exterior que habrá de efectuarse en las elecciones del nivel Presidencial del próximo año 2004. Allí podrían evaluarse las experiencias que en esta materia han obtenido algunos de nuestros países y de esta manera, auxiliarnos a eliminar obstáculos naturales de este tipo de proyectos, novedosos sí, pero con un alto componente de riesgo por la multiplicidad de aspectos a resolver que no dependen estrictamente del Organismo electoral, sino de los Estados receptores.

Muchas Gracias

DIAGNOSTICO SOBRE ABSTENCIONISMO Y PARTICIPACIÓN

Por: **Dr. Luis Arias Núñez**
República Dominicana

Permítaseme ante todo expresarles un afectuoso saludo personal y en nombre de mis compañeros integrantes de la Junta Central Electoral, máximo organismo de elecciones de la República Dominicana y a la vez felicitar a los que han tenido la feliz iniciativa de introducir en este evento el tema del abstencionismo en los procesos electorales en nuestros países.

El tema del abstencionismo electoral, definido en un sentido estricto como la no participación en la emisión del voto de aquellos ciudadanos titulares de este derecho, reviste un alto nivel de importancia por sus implicaciones, en unos países más que en otros, en la valoración de las elecciones como instrumento idóneo para el funcionamiento de la democracia representativa.

El fenómeno del abstencionismo es enjuiciado en la doctrina de modo desigual. Es negativo a la democracia vista como un sistema que expresa lo más ampliamente la posible voluntad concordante de “los más, de todos,” que busca lograr la mayor participación de los miembros de la comunidad; democracia y participación plena de la totalidad de los ciudadanos son conceptos concordantes. Partiendo de esa premisa, cabe la necesidad de encarar dicho fenómeno; de buscarle vías de solución.

Entre tanto la abstención, vista como forma de expresión política es bien admitida o tolerada en la democracia.

En cuanto a sus efectos sobre la noción de la legitimidad tampoco hay unidad de criterio en la doctrina. Para unos, una mayor participación política de la ciudadanía sirven de base a la legitimación de la democracia, en cambio para otros el sistema político democrático no pierde legitimidad con el descenso del nivel de participación.

Abona a favor de esta última consideración el hecho comprobado de que en países de elevada tradición democrática, tales como Estados Unidos de Norteamérica y Suiza, los niveles de abstención son particularmente elevados.

La realidad antes descrita de ningún modo debe traducirse en minimizar las consecuencias del fenómeno de la abstención; en unos países éste suele ser una alerta sobre las necesidades de revisar el engranaje del sistema democrático.

Este comentario, desde mi punto de vista, alude a los países de nuestra región.

Está considerado en la doctrina que en el fenómeno de la abstención electoral no hay una tipología ni una explicación única.

En el caso de la República Dominicana, trataremos aquí de esbozar algunas de los causales del fenómeno y su posible solución.

En primer lugar nos referiremos a la abstención calificada como técnica, es decir, cuando su motivo no se le puede imputar directamente al ciudadano. Sin entrar en consideraciones de tipo político-partidista, uno de los primeros escollos que se presentan en los niveles de abstención más recientes, lo podemos tomar a partir del proceso de cedulação masiva que se presentó de cara a las elecciones del 1994, cuando cambiamos la tradicional “cédula vieja” o “de librito” por un carné nuevo, también llamado “cédula azul”. Con la emisión de este documento se presentaron algunos errores que, aunque no significativos, trascendieron a las elecciones del referido año y el mismo proceso motivó a que los ciudadanos se mostraran con cierto descontento.

Posteriormente, luego de los resultados de las elecciones de 1994, es de todos conocidos la situación de crisis que generaron los mismos, implicando esto la inserción en la Constitución de figuras legales como los *Colegios Electorales Cerrados*, cuya aparición provocó en el electorado la sensación de que se estaría encerrado dentro del local sin poder salir del mismo. Eran las elecciones de 1996 cuando se implementarían los mismos y la cantidad de electores inscritos en ese momento era de 3,750,502, emitiéndose un total de 2,903,859 votos en la primera elección, lo que implica una abstención por el orden del 23% y en la segunda, con la misma cantidad de inscritos, un total de 2,880,425 votos emitidos, rondando los 23 puntos porcentuales la abstención electoral de ese año.

Esta figura del Colegio Electoral, para la gran mayoría desconocida, consistía en el cierre del Formulario Especial de Concurrentes y con el mismo se declaraba cerrada la inscripción de las personas que ya previamente habían estado en una fila, para tales fines (de inscribirse). Luego de este cierre del formulario, lo mismo que del Colegio, se procedía entonces a la votación, por sexos, es decir, en la mañana las mujeres y en la tarde los hombres. El sólo hecho de separar las tandas de votación por sexo, generó un nivel de discusión y de insatisfacciones, pues algunos consideraban inoportuno que las mujeres salieran temprano de sus hogares a inscribirse y luego votar.

Cabe aquí destacar que el porcentaje de la población apta para votar y su participación electoral puede ser engañosa. En el caso de nuestro país hay un universo de dominicanos que figuran en el padrón electoral, y que sin embargo no han participado en las elecciones nacionales por residir en el extranjero y no haberse aplicado el sistema de voto de los dominicanos en el extranjero. La ausencia precisamente entra también en la llamada abstención técnica.

Existen otras razones de tipo técnico que, explican la abstención en nuestro país, nos referimos a lo siguiente.

Posteriormente, de cara a las elecciones del 2000, un factor que iba de las manos con la problemática de la abstención, lo constituía la cantidad de personas cuya cédula de identidad y electoral no estaba acorde con en el padrón electoral, cifra que ascendía en ese momento a los trescientos mil (300, 000) ciudadanos. Este proceso es el resultado de las complicaciones surgidas a causa de la cedulação masiva de ciudadanos verificada entre las elecciones de 1998 (Congresionales y Municipales) y la elecciones Presidenciales del 2000.

En estas últimas, las elecciones del 2000, la cantidad de inscritos en la Lista de Electores ascendía a los 4,251,218, registrándose la suma de 3,236,906 votos emitidos, lo que refiere a una abstención de 24%.

Estas tres razones de tipo técnico que generan la abstención han sido encaradas; primero: con la eliminación de los Colegios Electorales Cerrados mediante modificación de la Ley Electoral; segundo: con la implementación del sistema del Voto de los Dominicanos en el Exterior a partir de las próximas elecciones presidenciales del año; y tercero: con un amplio operativo que abarcará todo el país de cambio de cédulas en las que el colegio que figura en la misma se adecue al que figure en el Padrón Electoral.

A propósito del voto del dominicano en el exterior, la abstención puede tener una motivación también técnica en el sentido de que la modalidad del registro que se ha implementado exige como base documental para poder inscribirse la Cédula de Identidad y Electoral, y existe un alto porcentaje de dominicanos desprovisto de la misma.

Otro tipo de abstención registrado en el sistema electoral dominicano se puede tipificar como de apatía o indiferencia relacionado con los diferentes niveles de elección y con su modalidad. En efecto para muchos de los votantes este es un factor determinante. Nos referimos al hecho de que no representa el mismo interés para la gran mayoría, la celebración de unas elecciones en el nivel Presidencial que aquellas celebradas para escoger los cargos electivos congresionales y municipales, por las aspiraciones materiales que se pretenden conseguir posteriormente.

Así, por ejemplo, en las elecciones congresionales y municipales de 1998 Refiriéndonos al último proceso recién transcurrido, es decir, las elecciones congresionales y municipales del 2002, varias fueron las causas que incidieron en que el número de la abstención se elevara con respecto a la cantidad que se verificó en el proceso anterior, tomando en cuenta, además del factor del tipo de elección, los 900,000 casos de ciudadanos cuyas cédulas de identidad y electoral contenían un número de colegio diferente a aquél del Padrón en el que estaba, esto sumado a que los Colegios Electorales tenían una hora de cierre que sólo le era posible votar a aquellos cuyos colegios no estaban distantes. Aunque esta cifra constituía un porcentaje no muy alto, su número es significativo cuando vamos a considerar el factor abstención.

Ahora bien, a la luz de la incidencia del abstencionismo en el escepticismo respecto de las “elecciones como forma más importante de la democracia representativa”, lo más preocupante, lo constituye el motivo de desaliento popular, a causa del comportamiento nada democrático de algunos actores políticos del sistema (partidos políticos y gobernantes elegidos), no son todo lo coherentes deseado, como para levantar el entusiasmo popular, para concurrir con fervor a las urnas. Así también ocurre cuando la desconfianza cunde en la ciudadanía, al verse defraudada en relación con las promesas que en campañas políticas se les brindan, pero que con la ascensión al poder, no ven la cristalización de tales promesas.

Varios son los análisis dedicados a presentar causales de la abstención, muchos de los cuales son comunes a nuestro país; vías de solución a la misma han sido planteadas con sólidos y contundentes argumentos; de allí que no nos referiremos a los mismos en el

breve espacio de tiempo que se nos ha asignado; quisimos solo hacer referencia a casos concretos de nuestro país.

Sí quisiéramos no pasar por alto la importancia que reviste en el comportamiento electoral de la ciudadanía, el valor de credibilidad de la que deben estar revestidos los organismos electorales; credibilidad que se desarrolla y consolida en la medida que demuestren capacidad de planeación y organización e imparcialidad en la toma de decisiones. Este tipo de eventos, como el que motiva nuestra presencia aquí debe servir de estímulo y contribución a ese propósito.

De esta manera termino mi exposición, pero antes deseo expresar mis congratulaciones más sentidas, a este distinguido auditorio que busca con su amable presencia, soluciones favorecedoras del éxito, en la determinación esencial de los valores electorales, a fin de darle estructura monolítica al sufragio en nuestra región, conforme el compromiso con que nos une el Protocolo de Tikal.

Fechas	Colegios	Inscritos	Votos Emitidos	Votos Nulos	Votos Válidos	Abstención %	Observación
Mayo-96	9,946	3,750,502	2,903,859		2,903,859	22.57	
Junio-96	9,946	3,750,502	2,880,425	19,402	2,861,023	23.20	
Mayo-98 Congresional	10,174	4,129,554	2,187,086	90,297	2,096,789	47.04	
Mayo-98 Municipal	10,174	4,129,554	2,185,805	94,284	2,091,521	47.07	
Mayo-00	11,422	4,251,218	3,236,906	42,090	3,194,816	23.86	
Mayo-02 Congresional	11,649	4,644,791	2,227,831		2,227,831	52.04	No publicado en Gaceta
Mayo-02 Municipal	11,649	4,644,791	2,236,156		2,236,156	51.86	No publicado en Gaceta



Nombre de los exponentes: Carson Raggie y Gasper Jn Baptiste

Título: Informe y diagnóstico sobre abstencionismo y participación.

El caso de Santa Lucía

Conferencia: XVII Conferencia Protocolo de Tikal

Sede: San José, Costa Rica

Fecha: 25 y 26 de septiembre del 2003

Informe Nacional

1. País: Santa Lucía

2. Cobertura del informe: agosto 2002 – agosto 2003

3. a) Prioridades actuales

- Empezar un ejercicio de enumeración casa por casa y la emisión de nuevas tarjetas de identificación que incluyan las marcas de seguridad, usando el moderno equipo para capturar imágenes.
- Introducir una tarjeta de identificación ‘nacional’ por persona registrada y dar tarjetas a personas que hayan alcanzado los dieciséis años de edad.
- Mantener un registro ‘nacional’ diferente y separado del registro electoral.

b) Estado y características del proceso

Una propuesta ha sido aprobada por la Comisión Electoral y enviada al Primer Ministro para su consideración y apoyo financiero.

c) Estado de la reforma electoral

El departamento se encuentra actualmente en el proceso de remitir a la oficina del Attorney General enmiendas constitucionales y regulaciones electorales e inclusiones, según sea el caso, para ubicar el esfuerzo del departamento en una administración electoral más efectiva y eficiente.

d) Prioridades institucionales actuales en materia técnica o de cooperación horizontal

- La prioridad principal del departamento es identificar y asegurar el equipo para capturar imágenes y otras computadoras necesarias con el fin de facilitar la emisión de las nuevas tarjetas de identificación.
- Entrenamiento técnico del personal para el uso del equipo.

e) Perspectivas y expectativas para el próximo año

El plan estratégico para el año entrante es descentralizar el servicio de registro por medio del establecimiento de dos oficinas de registro permanentes en las zonas sur y oeste de la isla.

4. Principales fortalezas institucionales y áreas por reforzar

Identificación de áreas	Fortalezas	Áreas por reforzar
Capacitación electoral	Registro de votantes	Enumeración casa por casa
Educación cívica	Limitada al periodo electoral	Necesidad de programas de software y otros materiales impresos para fortalecer la Unidad de Investigación dentro del departamento
Reforma electoral para el fortalecimiento institucional	Establecimiento de pautas en la Constitución y en el Acta de Elecciones de Santa Lucía	Enmiendas e inclusiones en el Acta de Elecciones No. 8 de 1979 para permitir el ejercicio casa por casa y la emisión de nuevas tarjetas de identificación
Observación internacional de elecciones	Experiencia en la observación electoral internacional a través de los años	-----
Coordinación con la observación nacional de elecciones	Igual que el anterior	Se necesita la asistencia en la organización de la observación de las elecciones generales en Santa Lucía para el año 2006
Innovación o desarrollo en aplicaciones tecnológicas	La Organización de Estados Americanos (OEA) ha dado asistencia técnica en el desarrollo y mantenimiento del Sistema de Aplicación del Registro Electoral (ERAS, siglas en inglés) usando la Aplicación Microsoft Access.	Asistencia en el desarrollo de aplicaciones de software para ayudar a generar reportes de gerencia relevantes así como otros registros vitales y estadísticas electorales

Asistencia técnica	Igual que el anterior	Asistencia en la obtención de computadoras y programas de software sobre gerencia electoral de las agencias donantes para el realce del sistema de registro
Otras formas de cooperación internacional	Constante participación en las actividades relacionadas con el Protocolo de Tikal.	Entrenar por lo menos a dos miembros del equipo en las áreas de disseminación de información y aplicaciones de software sobre educación cívica y gerencia electoral

5. Iniciativas para el mejor apoyo institucional y la mayor ventaja que puede tener la acción del Protocolo de Tikal o de algunos de sus organismos miembros

Dada la inexistencia de una institución creada deliberadamente para encargarse del entrenamiento electoral y de la certificación a nivel académico, en Santa Lucía estaríamos agradecidos si el Protocolo de Tikal pudiera preparar algún tipo de entrenamiento temporal y/o, observar cada cierto tiempo la administración del proceso de registro y elecciones en oficinas electorales seleccionadas dentro de Tikal.

Diagnóstico nacional sobre abstencionismo y participación

1. COUNTRY: St. Lucia

2. COVERAGE OF REPORT: AUGUST 2002 – AUGUST 2003

Dates of last two legislative elections

- a) May 23, 1997
- b) December 3, 2001

3. THE VOTING SYSTEM

Under electoral system

- Voter registration ID voluntary
- Voting is voluntary

4. TABLE FOR THE ASSESSMENT OF ABSTENTIONISM AND VOTER TURNOUT

Identification of area/topic	Registered voters	New voters
Voter registration	Number of registered voters in the last legislative elections Total: 119,844 Men: N/A Women: N/A	Number of new voters who abstained in the two last legislative N/A
Non-registered voters and voters deleted from lists	Estimated number of eligible voters not registered Estimated number of voters not registered for the last elections (of any kind) Total: N/A Men Women	Deleted from voter list Deleted from list between the penultimate and last Legislative election Total: 2,100 Men: N/A Women: N/A
	Voter turnout	Abstentionism
Number and percentage of voters	Votes cast in last two legislative elections 111,330 (1997) 119,844 (2001)	Abstentionism in last two legislative elections 37,795 (1997) 56,815 (2001)

	<p>Number and percentage of registered voters</p> <p>Valid: 73,535 (66.05%) (1997) 62,655 (52.52%) (2001)</p> <p>Null (rejects) 1,563 (2.13%) (1997) 1,650 (2.63%) (2001)</p>	<p>Percentage of registered voters</p> <p>33.95% (1997) 47.72% (2001)</p>
<p>Your organization's take on the situation</p> <p>Differences stemming from type of election</p>	<p>Regarding voter turnout</p> <p>Does the voter turnout depend on type of election?</p> <p>NO</p> <p>Reason: No comparison exist as there is only one type of election i.e Parliamentary</p>	<p>Regarding abstention</p> <p>Does voter abstention increase, decrease or remain the same in all type of elections?</p> <p>Remain the same</p> <p>Reason: Same reasons expressed for voter turnout.</p>
<p>Effect or impact on the electorate</p>	<p>The public's take (electorate, public opinion) on the turnout in the last two legislative</p> <p>Electorate not sensitized on the importance of voting or the consequences of abstentionism</p>	<p>The public's take (electorate, public opinion) on the turnout in the last two legislative elections</p> <p>Not publicly expressed</p>
<p>Possible solutions and causes</p>	<p>Possible ways of increasing turnout</p> <p>With proper Civic Education, voters will be better informed and consequently will participate in the voting process</p> <p>Political party organizations need to encourage voter participation by highlighting the importance of voting.</p>	<p>Possible causes of abstentionism /rise in abstentionism</p> <p>In some cases the electorate loses confidence in the political parties.</p>
<p>Actions taken by the electoral body</p>	<p>Actions taken by the electoral body to increase the voter turnout</p> <p>Civic Education: Explained in great detailed a citizen's right to vote and the implications for not expressing that right through the print and electronic media.</p> <p>Technical Innovations</p>	<p>Specific actions conceived and implemented by the Electoral Body to reduce abstentionism</p> <p>Civic Education</p> <p>Some detail</p> <p>Technical Innovations</p>

	The use of videos to highlight voting procedures and the value of voting in a society.	Some detail
--	--	-------------

Other Comments

As indicated earlier, voter turnout and abstentionism are affected purely by party politics in terms of how the electorate interpret the issues of the day and to a less extend, the individuals candidates presented for election, and not by any function or dysfunction of electoral body.

FICHA TÉCNICA

Autor: José Joaquín Brunner. Chileno. Sociólogo. Ex Ministro Secretario General del Gobierno de Chile.

Título: Comunicación Política en la sociedad democrática

Fuente: http://www.geocities.com/brunner_cl/konrad.html

I

La política gira hoy en torno a las comunicaciones. A tal punto esto es cierto que, en las sociedades democráticas contemporáneas, ambas --la política y la comunicación-- son la fuente principal de relación entre gobernantes y gobernados.

Según ha sugerido un renombrado politólogo, para toda democracia la pregunta central es ésta: ¿cuándo encontramos un pueblo gobernante, el *demos* en acto o en función de gobierno? La respuesta elemental es: *en las elecciones*. Todos sabemos, sin embargo, que tal respuesta es incompleta, aunque sea de suyo evidente que sin elecciones no hay democracia sino sólo diversas formas de autoritarismo.

Por de pronto, las elecciones son discontinuas; cada cierto tiempo registran decisiones y permiten a las personas expresar sus preferencias respecto de candidatos, partidos y programas. Pero, ¿cómo y dónde se forman esas decisiones? ¿Cuál es el origen de las preferencias que ellas expresan? ¿Sobre qué telón de fondo se determina el voto que emiten los ciudadanos?

Y, enseguida, ¿qué ocurre con las necesidades, aspiraciones y opiniones de la gente durante los periodos entre las elecciones? ¿Cómo se relacionan, cotidianamente, gobernantes y gobernados? ¿Cómo se evita la discrecionalidad del poder y se otorga a la gente voz y participación en la configuración de las políticas?

La contestación a cada una de esas interrogantes es conocida: *la opinión de los gobernados es la base real de todo gobierno democrático*. Las decisiones de voto, las preferencias por políticas determinadas y el control continuo de los gobernantes por los gobernados tienen como telón de fondo y se construyen a partir de lo que llamamos *opinión pública*.

Dicho en pocas palabras, la democracia representa, *idealmente*, un “gobierno de opinión”. En un régimen tal, la política se funda en las comunicaciones a través de la intermediación de la opinión pública. Pero esta última, como veremos de inmediato, no es independiente ni de la forma como se organiza la vida de los ciudadanos ni de la estructura, orientación y funcionamiento de los medios de comunicación.

II

La opinión pública es ante todo, y sobre todo, un concepto político. En su acepción actual, es una idea que nace con la revolución francesa y la emancipación de la burguesía. Supone un mundo donde la razón y el conocimiento se separan de las pautas culturales tradicionales y adquieren autonomía. Como anticipó Hegel a comienzos del siglo pasado: “el principio del mundo moderno exige que lo que alguien debe reconocer se le muestre como justo. Pero, además, todos quieren aconsejar y tener voz en el asunto”.

La *opinión pública* es justamente el modo más o menos inorgánico pero permanente en que se expresa lo que un pueblo quiere y opina. Ella representa a una multiplicidad de públicos cuyos difusos estados de opinión se interrelacionan con corrientes de información para producir efectos variables sobre la relación entre gobernantes y gobernados.

Sólo en una democracia, y alcanzado cierto nivel de desarrollo de los medios de comunicación, puede hablarse con propiedad de una opinión pública. En efecto, sólo bajo esas condiciones se producen públicos informados, informaciones continuas sobre hechos de relevancia pública, y una forma de relación entre gobernantes y gobernados que se halla condicionada por esos movimientos de opinión.

A diferencia de lo que ocurre en cualquier otro régimen de gobierno, en la democracia el proceso político se basa en una conversación constante, llevada a cabo en público, con un gran número de personas con derecho a participar en la conversación. Como proyecto, al menos, una sociedad democrática puede por eso ser definida como una comunidad basada en la comunicación; esto es, un entramado de instituciones y costumbres para discutir diferencias y arribar a consensos.

Si aceptamos esta premisa, entonces podemos preguntarnos *cuáles son las funciones esenciales de la comunicación en su relación con la política*.

Me referiré a continuación a tres funciones que, creo, son las principales:

- crear una comunidad informada;
- representar a dicha comunidad en la esfera pública, y
- contribuir a la formación de la agenda de asuntos en torno a los cuales debe organizarse la política.

III

La primera función de la comunicación democrática, por tanto, es la de crear una *comunidad informada*.

Insinuaba hace un momento que la opinión pública nace de dos vertientes: por un lado, de las *personas* con su potencial de conocer y evaluar, y, por el otro, de los *flujos de información* a los que ellas están expuestas.

Las personas tienen diferentes deseos, necesidades, creencias y sistemas de interpretación. En la vida cotidiana actuamos reflexivamente en un doble nivel: dotamos de sentido la realidad que nos rodea y, además, monitoreamos ese proceso para adaptarlo a las pautas culturales de nuestro grupo.

Los *públicos* --trátase de lectores de diarios, participantes en el proceso político o televidentes-- están formados por esas personas que constituyen, cada una, un centro potencialmente sofisticado de interpretación e iniciativa y que, además, interactúan en torno a los estímulos de información que reciben.

En el otro extremo de la ecuación están los *medios de comunicación* que de manera continua alimentan la conversación y reflexión de las personas proporcionándoles un flujo ininterrumpido de información. En una sola jornada, el adulto de hoy recibe centenares, incluso millones, de palabras e imágenes: está expuesto diariamente a varias horas de radio y televisión, lee diarios y revistas, ve carteles en el metro y en las calles, asiste al cine a veces, recibe instrucciones escritas, participa en conversaciones sobre temas públicos y privados.

En ese contexto, los mensajes transmitidos por los medios ocupan un lugar cada vez más extenso. Se ha estimado que una persona promedio está expuesta hoy a cinco veces más palabras/día transmitidas por los diversos medios de comunicación que hace veinte años; habiéndose establecido que mientras el número de palabras impresas ha permanecido estable, el componente transmitido electrónicamente, en cambio, se multiplica por dos cada diez años.

Para que la información política sirva efectivamente de base a una opinión pública activa y sofisticada, se requiere sin embargo mucho más que un volumen abundante de mensajes.

Se requiere, en primer lugar, que la información sea producida y transmitida sin cortapisas de ninguna naturaleza; por lo tanto, sin censura previa de autoridad ni menoscabo del derecho a informar. Como dijo Milton ya en el siglo XVII: “*Dadme, sobre todas las libertades, la libertad de saber, pronunciar discursos y disentir libremente de acuerdo a mi conciencia*”. Con todo, las barreras que se pueden erigir para impedir o restringir la comunicación libre son múltiples e insidiosas: la razón de Estado y sus secretos, el desprestigio sistemático de las opiniones minoritarias, una excesiva concentración de los medios, ciertas pautas culturales que limitan el campo de lo decible o informable, intereses corporativos que se protegen tras un muro inescrutable, etc. Por el contrario, una opinión pública autónoma sólo puede existir allí donde todos los poderes están sujetos a escrutinio y evaluación y pueden ser criticados sin temor a represalias.

En segundo lugar, se requiere que exista una infraestructura de medios --de emisión, transmisión y recepción-- que alcance a todo el territorio nacional y que no excluya a nadie del ejercicio de su derecho a la información. En tal sentido, llamo la atención hacia el hecho de que la pobreza es *también* privación de información y, por esa vía, una forma de marginalidad en relación con los movimientos de conformación y expresión de la opinión pública. Lo mismo puede decirse de los desbalances regionales existentes en la generación y distribución de la información.

En tercer lugar, se requiere que exista una diversidad de medios y canales de transmisión de mensajes, condición imprescindible para que la opinión pública pueda formarse libremente, esté expuesta a fuentes alternativas de información y no caiga bajo el cerrojo del adoctrinamiento, de la manipulación sesgada o de una limitada oferta de parte de monopolios comunicacionales. En particular, cabe decir aquí que no puede existir una democracia auténtica allí donde la opinión pública *“no deriva de, y se apoya en, una estructura policéntrica de los medios de comunicación y el interjuego competitivo de éstos”*, para decirlo con una frase de Sartori. De hecho, la idea de un mercado libre como método deseable de organizar la vida intelectual de una comunidad fue recomendado mucho antes de que fuese apoyado como un método deseable de organizar la vida económica. Hoy día, por lo menos en el terreno conceptual, nadie arriesgaría ya oponerse al libre intercambio de ideas e informaciones, a la competencia entre ofertas diversificadas de mensajes, incluso al tráfico internacional de noticias, imágenes, textos y de los conocimientos incorporados en las nuevas tecnologías.

En cuarto lugar, se requiere de la existencia de públicos dotados de capacidades cada vez más elevadas de recepción e interpretación de la información disponible; por tanto, con niveles educacionales que aumenten progresivamente, de forma tal de mantener un adecuado equilibrio entre la abundancia de mensajes informacionales y su efectivo procesamiento y uso por parte de las personas. En consecuencia, no es una mera frase decir que de aquí en adelante la igualdad política de los ciudadanos depende críticamente del desarrollo de las capacidades para aprender, seleccionar información y utilizarla con provecho.

En quinto lugar, se requiere asegurar la calidad de la comunicación política, asunto que toca directamente a los profesionales que trabajan en los diferentes medios de información. Una información política de mala calidad --unilateral, sesgada, superficial o puramente retórica-- crea una opinión pública mal informada y reduce la relación entre gobernantes y gobernados a un mero juego, sin incidencia en el curso de las políticas. Nunca antes, por lo mismo, la responsabilidad de los comunicadores ha sido más formidable y exigente. De ellos depende, en gran medida, que pueda florecer una opinión pública activa e influyente.

En suma, cabe a la comunicación democrática ayudar a construir una comunidad nacional informada, para lo cual se requiere ampliar y fortalecer el derecho a informar y el libre acceso a la información, elevar la calidad de ésta, ensanchar y mejorar la educación de las personas y asegurar una efectiva competencia en el mercado de la información.

IV

La segunda función de la comunicación es la de representar a la comunidad en la esfera pública.

De hecho, la política democrática sólo puede desarrollarse allí donde está garantizado el carácter público de los actos de gobierno y donde los públicos pueden intervenir en la conversación sobre los asuntos que interesan a la comunidad, incidiendo por esa vía en su tratamiento y resolución.

La constitución de una esfera pública distinta y separada de los intereses privados constituyó uno de los grandes avances en el despliegue de la racionalidad democrática. En efecto, puso fin a la práctica de tratar a la comunidad y el Estado como el asunto privado de un grupo único de notables.

Desde el momento mismo en que existe una opinión pública, y que los temas políticos son tratados en un foro abierto donde las decisiones de autoridad necesitan reconocerse como justas o, por lo menos, aceptarse con arreglo a su legitimidad, desde ese mismo instante no hay ya espacio para gobiernos puramente cortesanos, patrimonialistas o autoritarios.

Fundamental es aquí el papel que juegan los públicos. En su acepción moderna, estos aparecen junto con los medios masivos de información. Recién entonces las personas pueden formar grupos relativamente amplios y compartir una opinión común, sin estar a la vista y oído unas de otras.

Para poder expresarse en la esfera pública, los distintos segmentos de un público masivo necesitan, sin embargo, de los mismos medios que han servido para conformarlos. Sumidos en el ámbito privado de su vida cotidiana, las personas no logran hacerse escuchar por los gobernantes. Para tener voz y peso específico en la arena de las decisiones hace falta que se expresen a través de sus asociaciones, organizaciones, partidos y, sobre todo, bajo la forma de una opinión pública libre y activa.

Por eso la comunicación democrática conlleva la idea de que los medios deben representar adecuadamente la diversidad de intereses, símbolos culturales, preferencias políticas y grupos sociales en la esfera pública.

Por el contrario, cuando determinadas personas o grupos no ven expresados sus intereses en esa esfera y no tienen acceso a los medios para producir símbolos culturales, terminan por no ser parte del Estado. La exclusión cultural y comunicativa suele hoy día ser más insidiosa y desintegradora que otras formas de marginación social, pues coloca a ciertos grupos en una especie de interdicción, pudiendo provocar entre sus miembros una profunda frustración y anomia.

Dicho en otras palabras, los medios masivos de comunicación están llamados, idealmente, a trasladar la política desde el ámbito excluyente de los gobernantes hacia el estado llano de los gobernados, cuya expresión necesita configurarse, crecientemente, en la esfera de la opinión pública.

Condición ineludible de lo anterior es que la comunicación represente apropiadamente el pluralismo de la sociedad y que los flujos de información corran en todos los sentidos y direcciones, y no sólo de arriba hacia abajo; desde el gobierno hacia la ciudadanía.

El tema del pluralismo es crucial en este punto. En las circunstancias actuales, su expresión no puede limitarse sólo, ni siquiera principalmente, a la diversidad ideológica y de partidos. El pluralismo político, siendo esencial, es sólo una manifestación limitada de la diversidad y complejidad de las sociedades contemporáneas.

La comunicación democrática tiene un ámbito de representación, en cambio, que va más allá de los grupos que compiten electoralmente por el gobierno. Debe hacerse cargo de

los nuevos pluralismos, orientados por la función y la diferenciación y no por el poder o las ideologías. Los medios de comunicación no cumplirían adecuadamente su rol si no incluyen en su labor informativa a los grupos y actores que se constituyen de mil maneras en torno a funciones tales como la creación de riqueza, la educación, la salud, el manejo del medio ambiente y el desarrollo regional o local; o si dejan de lado a grupos o actores surgidos de la afirmación cultural de sus diferencias: de sexo, región, etnia, edad, creencias y estilos de vida.

De hecho, la opinión pública tiende a estructurarse cada día más en relación con esos ámbitos especializados de funciones y de diferenciación social. Si esto es así, el papel de los medios de comunicación se vuelve también más complejo e intrincado, pues debe reflejar ahora, también, la emergencia de esos nuevos grupos que constituyen la base del pluralismo en la modernidad.

En muchos aspectos el nuevo pluralismo emergente es más flexible, rico y diverso que su representación en la prensa escrita y la televisión. Lo cual muestra que las inercias de los medios son poderosas, como lo son también las rutinas de la política, de las ideologías y de los partidos. En cambio, la mejor prensa, radio y televisión de los países desarrollados hace rato que viene cumpliendo ese rol, lo que le permite no sólo ampliar sus públicos sino, además, cumplir una función social y cultural de mayor significación.

Todo esto me lleva al último de los tres aspectos que quería abordar.

V

Cual es la función de los medios de contribuir a la agenda de asuntos que interesan a la política.

En una formulación que ha llegado a ser clásica, se ha señalado que “los media, al describir y precisar la realidad externa, presentan al público una lista de todo aquello en torno a lo que tener una opinión y discutir”. Llamamos asuntos públicos, precisamente, a esos recortes selectivos de la realidad que ingresan en la esfera de las preocupaciones compartidas por la gente.

El supuesto subyacente a ese enfoque --proveniente de la teoría y el análisis de las comunicaciones masivas-- es que los públicos se vuelven conscientes o ignoran, ponen atención o descuidan, enfatizan o pasan por alto, elementos específicos de la realidad circundante como resultado de la acción de la prensa, la televisión y los demás medios de información.

En su versión extrema, que suele ser adoptada por el personal político, llega incluso a sostenerse que la gente tiende a incluir o a excluir de su propio conocimiento lo que los medios incluyen o excluyen de su propio contenido. Y que la importancia atribuida por el público a los diversos tópicos refleja simétricamente el énfasis atribuido por los medios masivos a los acontecimientos, a los problemas y a las personas.

Bajo ese supuesto no debe sorprendernos que la política y sus actores principales busquen establecer una relación casi simbiótica con los medios o bien, cuando eso no es posible, se establezca entre ambos una competencia conflictiva por la determinación de la agenda pública.

En realidad, como mostramos antes, la opinión pública no se rige únicamente, ni de manera homogénea, por los estímulos provenientes de los medios masivos de información. Tal visión carece de base empírica y no encuentra respaldo, tampoco, en las teorías contemporáneas de la comunicación.

Por de pronto, los públicos están compuestos por personas que elaboran e interpretan activamente las noticias y los mensajes transmitidos por los medios, proceso en el cual juegan un papel determinante la ubicación de la persona en el espacio social, su educación, sus creencias, su previa exposición a los medios, las redes de conversación en que participa, etc.

Enseguida, los medios mismos difieren en cuanto a la naturaleza de la información que transmiten y a sus efectos. Es sabido, por ejemplo, que la televisión ofrece una información fragmentaria, muchas veces descontextualizada y, como señala Wolf, “totalmente inapropiada para formar un marco cognoscitivo adecuado a las opciones que el elector deberá llevar a cabo”.

Distinto, en cambio, es el papel de la prensa, cuyo efecto es justamente el de ordenar y contextualizar las noticias dispersas, poniéndolas en un determinado marco de interpretación.

Adicionalmente, los medios producen efectos de distinto nivel. Así, por ejemplo, hay estudios que muestran que la televisión --a pesar de su capacidad baja para incidir sobre la formación de la agenda pública-- sin embargo proporciona globalmente una representación de la política, pudiendo exhibirla ya bien como una actividad donde sus participantes no hacen otra cosa que hablar y disputar entre sí, o bien como una función necesaria de la democracia y para el desarrollo del país.

Por último, resulta evidente que los medios de comunicación no pueden por sí solos tematizar los asuntos públicos, pues operan en un territorio de significados previamente demarcado por factores socio-culturales y político-institucionales. De hecho, para ingresar a la agenda y alcanzar visibilidad y permanencia ante la opinión pública, los asuntos necesitan adecuarse no sólo a los intereses comunicativos de los medios sino, además, a criterios de relevancia interna de las personas, a criterios de relevancia comunitaria y a las propias percepciones que los individuos y grupos tienen sobre el estado de la opinión pública.

Lo anterior impone a los medios masivos de información la necesidad de sintonizar finamente con las preocupaciones de la gente, sobre todo si desean influir sobre ella y cumplir su función representativa de los diversos grupos que aspiran a incorporar sus intereses y anhelos en la agenda política.

VI

Para concluir, permítanme agregar unas pocas reflexiones sobre la relación entre políticos y comunicadores en las sociedades democráticas.

Se trata, qué duda cabe, de una relación potencialmente conflictiva. Lo anterior tiene su origen en múltiples factores, que pueden ordenarse esquemáticamente bajo la forma de cuatro antítesis: entre competencia y monopolio; entre libertad y control; entre mercado y Estado y, finalmente, entre espectáculo y realidad.

La oposición entre competencia y monopolio deriva del análisis económico de la política y las comunicaciones, campos de actividad los dos en que la competencia tiende a ser de tipo oligopólica. Es decir, sólo un pequeño número de personas o grupos compiten en cada caso, en uno por posiciones de autoridad y, en el otro, por recursos de influencia sobre la conformación de la opinión pública.

Ambos grupos se hallan expuestos, por lo mismo, a una parecida tentación: la de constituirse en grupos cerrados y centralizar los instrumentos de poder que están a su alcance. De manera semejante, ambas son vulnerables a una misma línea de ataque: la de detentar un poder excesivo que es, además, difícil de controlar.

En las sociedades democráticas de mercado, el personal político buscará por eso contrarrestar la tendencia hacia la oligopolización de los medios sujetándolos a ciertas restricciones de propiedad. A su vez, los medios de comunicación tenderán a denunciar las excesivas concentraciones del poder político, en la medida que pudieran estos llegar a amenazar la libertad de información. Dicho en otras palabras, los políticos necesitan una estructura policéntrica y competitiva de comunicación; los comunicadores, por su lado, una política descentralizada y pluralista a nivel del Estado y la sociedad.

Por el contrario, allí donde el autoritarismo concentra el poder político, los comunicadores no tienen más remedio que volverse “voz oficial”. Algo similar sucede con los políticos cuando la información es monopolizada por el Estado o por un grupo privado: en esa situación, la política se reduce a un mero ejercicio de publicidad.

Los conceptos de libertad y control --que forman nuestra segunda antítesis-- provienen del dominio jurídico y constitucional.

Es cierto que en las sociedades democráticas, tanto los políticos como los comunicadores proclaman la defensa de la libertad y aborrecen de cualquiera forma de control sobre las comunicaciones. Es éste uno de los avances más fundamentales en el desarrollo de la conciencia moderna.

En la práctica sin embargo, como vimos antes, la libertad de información política y su representatividad y pluralismo se hallan constantemente amenazados por la propia estructura oligopólica de los medios y por la tendencia, connatural al poder burocrático, de buscar el control sobre el máximo de esferas de actuación social.

En la medida que el personal político de la sociedad está imbuido de la idea que la comunicación es la continuación de la política por otros medios, tolera con dificultad la libertad de los medios masivos de información; igual como los comunicadores asentados en los grandes medios, en la medida que descubren su creciente poder, están poco dispuestos a aceptar regulaciones destinadas a garantizar el derecho de la gente a la información.

La tercera antítesis, entre mercado y Estado, resume las dos anteriores en el vocabulario de la sociología.

Es fácil observar que mientras la actividad de los políticos se orienta hacia el Estado, la de los comunicadores se orienta por el mercado. Esta situación genera, para ambos grupos, una ceguera selectiva. Así, mientras unos advierten como único peligro las tendencias monopolísticas del poder político, sin percatarse que igual peligro conlleva la concentración de los medios en el mercado, los otros exigen competencia, transparencia y apertura en la esfera de la comunicación sin promoverla con igual entusiasmo y vigor en la esfera de la política.

Por último, la cuarta antítesis es la que se produce entre espectáculo y realidad, para usar esta vez la terminología de la dramaturgia.

Los políticos juegan un rol y están expuestos frente al público en un escenario que consume su tiempo y pasiones; los comunicadores, a su turno, proporcionan el escenario y alimentan con sus guiones el espectáculo de la política. Ambos, sin embargo, reclaman del otro acercarse a la realidad y expresar, en sus respectivas esferas, al "país real".

En la medida que la comunicación de masas ha penetrado toda la sociedad, hasta sus más apartados sectores de actividad, el personal político se ve llevado a concebir la realidad como un juego de signos, mensajes y símbolos. "Estar en escena" se transforma para el político en una necesaria obsesión. En cambio, "no aparecer en la foto", según dicen por ahí, es como estar muerto políticamente.

Los medios, por su lado, terminan hechizados por la realidad imaginaria que ellos mismos crean con su constante producción de mensajes. Llegan a concebir que sólo existe lo que se publica o transmite y que en eso, nada más, consiste lo real.

De allí la posibilidad de que se establezca entre ambos grupos --políticos y comunicadores-- una suerte de "pacto del espectáculo": para mantener andando la representación y el interés del público, la realidad se reconstruye continuamente en términos dramáticos alimentándola cada día con pequeños conflictos, batallas de palabras y un flujo constante de trascendidos y rumores.

Puede ser, como sostienen algunos, que en la cultura de masas contemporánea todo se vuelve, inevitablemente, espectáculo; participación por la mirada, proyección e identificación misticadoras. Si así fuera, cabe a los políticos y a los comunicadores una responsabilidad especial, pues para la gente --los públicos de ese espectáculo-- éste no deja nunca de representar, aunque sea de una manera distorsionada, la relación fundamental entre gobernantes y gobernados. Construir esa relación como una mera ceremonia teatral terminaría por restar verosimilitud a la política y convertiría a los medios de información en un elemento irreflexivo de la sociedad.

Efectivamente, el espectáculo puro es lo opuesto a la participación auténtica, pues hace desaparecer la realidad tras sus imágenes y cambia la naturaleza de la opinión pública de un hecho político --esencial para la democracia-- en un hecho meramente ritual y publicitario.

En suma, comunicadores y políticos están colocados en la encrucijada de la sociedad contemporánea. O construyen en conjunto, cada uno desde su propia esfera de acción, una democracia que sea algo más que el escenario de un drama artificial o, si fracasan en esa tarea, terminarán por transformar la vida pública en un mundo separado, alienado de los intereses reales de la gente, de sus esperanzas y de su esfuerzo por participar activamente en el desarrollo de la sociedad.

FICHA TÉCNICA

Autor: Michel Rowland. Fundación Esquel, Ecuador.

Título: “Visión contemporánea de la corrupción”

Fuente: La hora de la transparencia en América Latina.

El manual de anticorrupción en la función pública.

Buenos Aires, Argentina. Granica/Ciedla, 1998. Págs. 31-42.

Contiene:

1.1. Definición de corrupción aplicada al sector público	3
1.2. ¿Cuáles son las causas de la corrupción?	4
1.2.1. Causas formales	4
1.2.2. Causas culturales	4
1.2.3. Causas materiales	5
1.3. ¿Cuál es el impacto de la corrupción?	5
1.3.1. Impacto económico	5
1.3.2. Impacto político	6
1.3.3. Impacto social	6
1.4. Una tipología de la corrupción	6
1.4.1. Abuso de funciones	7
1.4.2. Comisiones y obsequios ilegales	7
1.4.3. Contribuciones ilegales	7
1.4.4. Evasión o fraude	7
1.4.5. Cohecho	7
1.4.6. Nepotismo	8

"La corrupción es un comportamiento antiguo, hace mucho tiempo ilegal, pero objeto de una práctica tolerada en las altas esferas y por la opinión pública. Hemos entrado actualmente en un período en donde este comportamiento, antes tolerado, ya no lo es más."

Pierre Truche
Procurador General, Francia

Actualmente en muchos países la corrupción es vista como un asunto que merece urgente atención. Diversos elementos de la realidad latinoamericana y del mundo nos muestran que el fenómeno ha adquirido dimensiones preocupantes y que a su vez se han desarrollado múltiples acciones para luchar en contra de ella.

Las altas esferas de la política y los negocios, a lo largo y ancho del mundo, se han visto afectadas por escándalos muy importantes. Además las recurrentes acusaciones mutuas de corrupción entre los políticos no han cesado de aumentar, así como su conversión dudosa en "líderes naturales" de la lucha contra el fenómeno durante las jornadas electorales.

Nuevas leyes se han puesto en vigencia para castigar severamente las conductas tipificadas como corruptas. Inclusive se han creado entidades dedicadas exclusivamente a la lucha anticorrupción.

Los medios de comunicación brindan amplios espacios y un gran despliegue de las noticias relacionadas con la corrupción administrativa. Esta práctica se ha traducido en una enorme bibliografía sobre el tema acumulada a lo largo de los últimos años.

Reuniones, foros y conferencias de académicos, funcionarios y hombres de negocios se han multiplicado para estudiar y combatir el fenómeno. Paralelamente, desde la sociedad civil se han multiplicado las protestas, denuncias, reclamos, y marchas en contra de la corrupción. La ética, sin duda alguna, ha cobrado una extraordinaria importancia como medio para enfrentar la inexistencia de valores comunes y la expansión de la corrupción administrativa.

Entonces, ¿qué es lo que ha pasado? ¿Por qué razón la corrupción aparece cada vez más bajo muchas y muy variadas formas? La respuesta radicaría en dos elementos: por un lado, la falta de transparencia y "accountability" en los sistemas de administración pública es un hecho evidente y reconocido; y por otro lado, se ha desarrollado una mayor sensibilidad por parte de la comunidad frente al fenómeno de la corrupción.

En muchos países, hay un amplio sentimiento de que el servicio público ha perdido su función original, que muchos elementos dentro de él son corruptos, y que también lo son muchas de las empresas del sector privado que comercian con el Estado. El público ve a los funcionarios, y éstos a su vez se ven a sí mismos, como un cuerpo no responsable ante la comunidad a quienes ellos han prometido servir.

Este libro trata de la transparencia y la "accountability" como "la antítesis de la corrupción" en el gobierno. Trata de la integridad en la vida política y en la administración pública, y cómo ella puede ser alcanzada, sustentada y desarrollada, teniendo como base la experiencia práctica internacional. Constituye un primer intento de analizar todo el sistema de integridad de un país, es decir, "las leyes y las prácticas mediante las cuales un gobierno justo y honesto es promovido y desarrollado".

1.1. Definición de corrupción aplicada al sector público

En términos simples, la corrupción es "el abuso de poder público para obtener beneficio particular"¹. Sin embargo, las definiciones de corrupción y su impacto varían. No se puede suponer que la corrupción siempre signifique la misma cosa o que tenga el mismo impacto o motivación. Las declaraciones normativas sobre la corrupción requieren un punto de vista, y un modelo sobre cómo el fenómeno opera en casos particulares.

Para los fines de este libro "se define como corrupción al fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es, por lo tanto, el comportamiento desviado de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal (...). La corrupción es un modo particular de ejercer influencia: influencia ilícita, ilegal e ilegítima. Esta se encuadra con referencia al funcionamiento de un sistema y, en particular, a su modo de tomar decisiones."²

El libro se concentra en la corrupción administrativa, en especial en la actividad de las personas que, en sus cargos como funcionarios públicos, legisladores o administradores, controlan actividades o decisiones que afectan de una u otra manera a la comunidad, aunque la corrupción también existe y, en grado importante, en el sector privado.

Hay dos categorías muy diferentes de corrupción administrativa: la primera acontece cuando por los actos corruptos se cometen "de acuerdo con las reglas" y la segunda cuando las operaciones se desarrollan "en contra de las reglas". En el primer caso, un funcionario está recibiendo un beneficio de parte de un particular por llevar a cabo algo que debe hacer, según lo dispone la ley. En el segundo caso, se cometen actos de corrupción para obtener servicios que el funcionario tiene prohibido proporcionar. La corrupción "de acuerdo con la ley y contra la ley" puede ocurrir a todos los niveles gubernamentales y oscila desde la "gran corrupción" hasta las más comunes y pequeñas formas en la escala de la misma.³

En la práctica, los ciudadanos pueden ignorar las definiciones legales de la corrupción administrativa y la opinión pública puede juzgar al fenómeno desde una perspectiva distinta a la jurídica. Dicho de otra manera, si la opinión pública y las definiciones legales divergen de manera muy acentuada, es muy probable que los funcionarios

¹ Senturia, JJ. Encyclopedia of Social Sciences, Vol.VI, 1993.

² Pasquino, Gianfranco. "Corrupción" en Norberto Bobbio (Coord.) Diccionario de Ciencia Política. México. Siglo XXI editores, 1988, págs. 438-440.

³ Moody-Stuart, George. The Good Business Guide to bribery, TI, 1994. Para conocer ejemplos de ambas categorías ver los diversos números de TI Newsletter.

públicos se sometan a los códigos prácticos de la sociedad y cometan actos de corrupción sin sentirse culpables.⁴

Es necesario, por lo tanto, que los funcionarios públicos y los ciudadanos de los países latinoamericanos conozcan las causas, impactos y dimensión del fenómeno.

1.2. ¿Cuáles son las causas de la corrupción?

Se pueden señalar tres tipos de causas que posibilitan la aparición de la corrupción y que se pueden dar en mayor o menor medida en cualquier Estado:⁵

- Causas formales,
- Causas culturales y
- Causas materiales.

1.2.1. Causas formales

Las causas formales se desprenden de la delimitación técnica del término y son:

- la falta de una clara delimitación entre lo público y lo privado,
- la existencia de un ordenamiento jurídico inadecuado a la realidad nacional y
- la inoperancia práctica de las instituciones públicas.

Juntas o por separado, estas causas están presentes en buena parte de los países latinoamericanos.

1.2.2. Causas culturales

Antes de presentar estas causas es necesario señalar que el concepto que se maneja hace referencia a la cultura política de un país, es decir: "el conjunto de actitudes, normas y creencias compartidas por los ciudadanos y que tienen como objeto un fenómeno político [en este caso la corrupción]"⁶.

Las condiciones culturales permiten así delimitar la extensión de las prácticas corruptas, la probabilidad de su ocurrencia y el grado de tolerancia social con que pueden contar.

Son cuatro condiciones culturales básicas:

- La existencia de una amplia tolerancia social hacia el gozo de privilegios privados permite que prevalezca una moralidad del lucro privado sobre la moralidad cívica.
- La existencia de una cultura de la ilegalidad generalizada o reducida a grupos sociales que saben que "la ley no cuenta para ellos" fomenta la corrupción y la tolerancia social hacia ella.

⁴ Reisman, W. Michael. ¿Remedios contra la corrupción? (Cohecho, cruzadas y reformas), México. FCE. 1981, págs. 35-35.

⁵ Para desarrollar esta idea se recurrió a Escalante Gonzalbo, Fernando. "La corrupción política: apuntes para un modelo teórico" en la revista Foro Internacional. Vol. XXX. N° 2, México. El Colegio de México, octubre-diciembre de 1989. págs. 328-245.

⁶ Sani, Giacomo. "Sociedad Civil" en Norberto Bobbio (Coord.) Diccionario de Ciencia Política, op. cit , págs. 469-472.

- La persistencia de formas de organización y de sistemas normativos tradicionales, enfrentados a un orden estatal moderno, suele provocar contradicciones que encuentran salida a través de la corrupción.
- Para algunos casos latinoamericanos, podrían explicarse ciertas manifestaciones corruptas por la escasa vigencia de la idea de nación y la ausencia de una solidaridad amplia fundada en el bienestar común.

1.2.3. Causas materiales

Las causas materiales se refieren a situaciones concretas que dan lugar a prácticas corruptas. Las situaciones concretas de las que se trata en este caso son las distintas brechas existentes entre el orden jurídico y el orden social vigente.

El sociólogo mexicano Escalante Gonzalbo señala cinco brechas principales:

- La brecha existente entre las necesidades reales de control político y las condiciones formales de ejercicio del poder. Un ejemplo de lo dicho: el conflicto permanente entre los aparatos policíacos y los sistemas de garantías jurídicas
- La brecha existente entre la dinámica del mercado y la intervención pública. Por ejemplo, funcionarios dedicados al cobro de impuestos exigen dinero a una multinacional para disminuir la cantidad de impuestos que debe pagar la empresa.
- La brecha existente entre el poder social efectivo y el acceso formal a la influencia política. Un ejemplo sería un gremio de industriales que entrega sobornos a algunos miembros del Congreso para que aprueben una ley.
- La brecha existente entre los recursos de la administración pública y la dinámica social. Por ejemplo, un funcionario del Ministerio de la Vivienda que recibe dinero de una organización para orientar ciertos recursos exclusivamente hacia ella.
- La brecha existente entre la impunidad real y la responsabilidad formal de los funcionarios públicos. Un ejemplo sería un deficiente sistema de control público que permite que las medicinas asignadas a un hospital, se vendan fuera de éste.

1.3. ¿Cuál es el impacto de la corrupción?

La corrupción provoca que las decisiones sean tomadas de acuerdo con motivos ajenos a los legítimos, sin tomar en cuenta las consecuencias que ellas tienen para la comunidad.

1.3.1. Impacto económico

Dieter Frisch, ex-Director General de Desarrollo de la Comisión Europea, ha observado que la corrupción aumenta los costos de los bienes y servicios; incrementa la deuda de un país (y ello conlleva los futuros costos recurrentes); conduce al relajamiento de las normas de modo que se adquieren bienes que no alcanzan las normas establecidas o tecnología inapropiada o innecesaria; y puede resultar en la aprobación de proyectos basados en el valor del capital involucrado en los mismos, más que en la mano de obra (lo que es más lucrativo para el que comete la corrupción), pero puede ser menos útil desde el punto de vista del desarrollo. Frisch señala que cuando un país aumenta su endeudamiento para llevar a cabo proyectos que no son económicamente viables, la

deuda adicional no sólo incluye un costo extra debido a la corrupción, sino que la inversión se canaliza hacia proyectos improductivos e innecesarios.

1.3.2. Impacto político

El impacto político puede medirse a través de diversos elementos. La corrupción reproduce y consolida la desigualdad social y preserva las redes de complicidad entre las élites políticas y económicas. Respecto a la clase política consolida las clientelas políticas y mantiene funcionando los instrumentos ilegales de control. Respecto al aparato administrativo, perpetúa la ineficiencia de la burocracia y genera formas parasitarias de intermediación. Todo esto conduce a la pérdida de credibilidad en el Estado y a la erosión de la legitimidad necesaria para su funcionamiento adecuado.

1.3.3. Impacto social

La corrupción acentúa las diferencias sociales al limitar el papel del Estado como mediador de las demandas de los distintos grupos sociales. Las clases populares o marginales se ven sometidas a un proceso de exclusión social y político ya que la corrupción los aleja del sistema formal y los obliga a acceder de manera informal a sus medios de subsistencia.

Ejemplo: Las consecuencias de la corrupción generalizada:

- *Se deslegitima el sistema político.* La corrupción de jueces y de legisladores hizo que los peruanos aprobaran masivamente la decisión de Fujimori de disolver e intervenir los poderes del Estado.
- *Mala asignación de fondos escasos.* "El problema de la corrupción en México", comentó un funcionario público, "es que aquí se derrocha un millón de pesos para robar mil".
- *Se distorsionan los incentivos económicos.* Los mejores negocios no dependen de la competitividad de las empresas sino de su capacidad de influir en los responsables de tomar las decisiones sobre las contrataciones. Eso afecta la eficacia de la economía de mercado.
- *Se destruye el profesionalismo.* En un sistema de corrupción generalizada el interés por los sobornos reemplaza los criterios profesionales.
- *Se segrega y desanima a los honestos.*
- *Se impide la planificación, pues los datos son falsos.*⁷

1.4. Una tipología de la corrupción

En 1995, un estudio llevado a cabo por varios capítulos nacionales de TI identificó las áreas de gobierno más vulnerables a la corrupción, y estableció una tipología básica de actos corruptos.

Según este estudio las áreas más afectadas por la corrupción son:

- Servicios públicos.

⁷ Moreno Ocampo, Luis. En defensa propia. Cómo salir de la corrupción. Buenos Aires. Editorial Sudamericana. 1993. Pág.123.

- Licitaciones y adquisiciones públicas.
- Recaudación de ingresos públicos (impuestos, aduanas).
- Nombramientos de funcionarios públicos.
- Administración de gobiernos locales.

Se encontraron muchas similitudes al momento de identificar y clasificar la tipología. Así se pudo establecer que ocurrían casos de:

1.4.1. Abuso de funciones

- Los funcionarios "venden" sus poderes discrecionales al mejor "postor".
- Los funcionarios asignan los recursos y servicios de acuerdo a las ofertas recibidas.
- Los funcionarios viajan fuera o dentro del país y reclaman viáticos injustificados.

1.4.2. Comisiones y obsequios ilegales

- Los funcionarios cobran un porcentaje sobre los contratos del gobierno para adjudicarlos al mejor postor.
- Los funcionarios reciben atenciones especiales por parte de las personas interesadas en ser las adjudicatarias de contratos gubernamentales.

1.4.3. Contribuciones ilegales

- Los partidos políticos utilizan la perspectiva de alcanzar y perpetuarse en el poder para recaudar partidas importantes de empresas, a cambio de la no obstaculización de sus actividades o la asignación de contratos gubernamentales.
- Los funcionarios exigen contribuciones para facilitar la marcha de los trámites.

1.4.4. Evasión o fraude

- Evasión total o parcial de los impuestos. Los particulares pagan a los funcionarios para que estos alteren las declaraciones de impuestos.
- Los particulares pagan a los funcionarios de aduanas para que éstos no revisen las exportaciones e importaciones efectuadas.
- Los funcionarios de las oficinas de impuestos practican extorsión al amenazar a los contribuyentes con impuestos adicionales, a menos que les paguen sobornos.

1.4.5. Cohecho

- Soborno, seducción o corrupción de un juez o funcionario público.
- Los proveedores de servicios públicos exigen el pago de una cantidad determinada por acelerar los servicios o para prevenir demoras.
- Los funcionarios públicos cobran "rentas" a sus subordinados.
- Las autoridades de tránsito encargadas de hacer cumplir la ley, imponen multas a menos que les paguen sobornos.

1.4.6. Nepotismo

- Los funcionarios reparten cargos, prebendas y comisiones entre sus parientes y amigos cercanos.
- Los funcionarios contratan ellos mismos o con sus allegados, a través de empresas ficticias, "socios" o "asesores".

Ejemplo: Colombia y su esfuerzo por clasificar la corrupción

Esta es una tipología de las conductas corruptas en Colombia y que puede servir como ejemplo ilustrativo para identificar y clasificar las acciones u omisiones que los ciudadanos, como observadores y partícipes de la relación entre sociedad civil y Estado, consideran corruptas:⁸

a) Faltas contra la moralidad y la eficiencia públicas

- El abuso de autoridad, definido como la falta que cometen los servidores públicos que, investidos de autoridad, la utilizan con propósitos distintos a aquellos para los cuales está destinada, causando un daño en la persona o en la propiedad de otro.
- La inmoralidad administrativa, que es el comportamiento del servidor público que denota deshonestidad en el ejercicio o con ocasión de sus funciones.
- Las irregularidades en la contratación administrativa, que son las faltas en la formación, adjudicación, ejecución y liquidación de los contratos u otros comportamientos que vayan en detrimento del buen cauce de los mismos.
- Las irregularidades en el manejo del presupuesto público.
- El mal manejo y uso indebido de los bienes públicos, fundamentalmente de aquellos que han sido puestos a su disposición para que puedan llevar a cabo sus funciones.
- Las irregularidades en la prestación de servicios.
- El enriquecimiento ilícito, que es el incremento patrimonial no justificado mientras el funcionario está en el ejercicio de su cargo.

b) Indebido ejercicio de las funciones públicas

- La extralimitación en el ejercicio de las funciones.
- La omisión o negligencia en el ejercicio de las funciones.

c) Faltas contra la dignidad y el decoro del cargo

- La intervención en política.
- El irrespeto a la moral, en la que se incurre siempre que el funcionario olvida los principios éticos y de comportamiento que la investidura de su cargo le impone.
- La violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

d) Faltas contra la administración de justicia

Se clasifican dentro de esta tipología todas aquellas conductas que afectan el desenvolvimiento adecuado del sistema de justicia.

- La toma de decisiones no apegadas a los principios legales.
- La alteración ilegal de decisiones judiciales.
- Extralimitación en el ejercicio de funciones.
- Omisión o negligencia en el ejercicio de funciones.

⁸ Procuraduría General de la Nación. Informe sobre corrupción. Bogotá. 1994, mimeografiado.

FICHA TÉCNICA

Autora: Jacqueline Peschard. Mexicana. Ex - Consejera Electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral

Título: La cultura política democrática. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. México (Extracto)

Fuente: http://deceyec.ife.org.mx/la_cultura_politica_democratica.htm#I

Contiene:

V.1. LA SOCIALIZACIÓN POLÍTICA.....	2
VI. Para Modificar la Cultura Política.....	4
Consideraciones finales	4

V.1. LA SOCIALIZACIÓN POLÍTICA

La socialización política, que hace referencia al tema de cómo, qué y cuándo aprende la población acerca de la política, es un proceso de aprendizaje e interiorización de valores, símbolos y actitudes frente a la política, de larga duración y mucho menos directo, formal y cognoscitivo que el aprendizaje escolar. Se trata de un proceso eminentemente cultural en la medida en que intenta insertar al individuo en su sociedad al hacerlo partícipe del código de valores y actitudes que en ella son dominantes.

La socialización política sirve de lazo de unión entre las orientaciones de una población hacia los procesos políticos y las normas que el sistema reclama como las guías de su desempeño. La socialización es la adquisición de una inclinación hacia determinado comportamiento valorado de manera positiva por un grupo, junto con la eliminación de disposiciones hacia una conducta valorada negativamente por dicho grupo.

Visto desde el punto de vista del sistema político, la socialización política es la garantía de la perpetuación de la cultura y las estructuras que lo configuran, pues fomenta su reconocimiento y aceptación por parte de los ciudadanos, lo que no es sino una manera de reforzar su legitimidad. En otras palabras, el objetivo de la socialización es conseguir que los individuos se identifiquen y estén conformes con la estructura normativa y política de una sociedad.

De acuerdo con el tipo de instituciones que realizan la función socializadora, ésta adopta dos modalidades: a) la manifiesta o directa, que se refiere a la comunicación expresa de determinados valores y sentimientos hacia los objetos políticos y que suele estar a cargo de estructuras secundarias tales como los grupos de interés, los partidos políticos y, de manera privilegiada, los medios masivos de comunicación; y b) la latente o indirecta, que se refiere a la transmisión de información no propiamente política, pero que está cargada de un considerable potencial para afectar no solamente a las orientaciones y actitudes, sino a las propias conductas políticas de una población. Este tipo de socialización está en manos de estructuras primarias (familia, escuela, centro de trabajo, círculo de amistades o grupos de iguales).

De acuerdo con el enfoque conductista en el que se desarrolló la teoría sobre la cultura política, las creencias y las lealtades políticas básicas se aprenden en la infancia con la familia, pues es el periodo en el que las personas son más maleables y receptivas. A la familia se la ha reconocido como la cuna de las identidades clave de una persona, las cuales, en fases posteriores, como la adolescencia, se van refinando, y llegan a servir de base para la interpretación que el adulto hace de la información que va recibiendo en el curso de su desarrollo.

Así, las orientaciones hacia la autoridad social que adquieren los niños durante su infancia provienen de sus interacciones con los padres, es decir, de relaciones que no tienen que ver directamente con la política, pero sí con la autoridad y que, por ello, dejan una huella sobre las relaciones que en el futuro sean específicamente políticas.

En este sentido, la socialización llamada primaria, temprana o latente, se hace a través de los patrones que guían las relaciones familiares. Así, por ejemplo, la socialización de los niños mexicanos se lleva a cabo por la vía de pautas autoritarias como las que privan en las familias del país,⁵ por lo que difícilmente puede pensarse que en el seno familiar se esté forjando un pensamiento democrático. Desde luego que esto no quiere decir que las herencias familiares no puedan ser modificadas por influencias sociales posteriores o por la acción de las instituciones que influyan en el individuo en el curso posterior de su desarrollo.

Un factor que ha probado ser un agente de socialización específicamente democrático ha sido la educación. Los análisis empíricos han mostrado reiteradamente que existe una relación positiva entre niveles altos de educación y pertenencia a asociaciones civiles, confianza en el mundo que nos rodea, mayor involucramiento con el sistema político y grados elevados de participación.

Las fuentes de socialización que son relevantes son las que surgen de dos tipos de relaciones: 1) la relación entre los roles que una persona juega en la sociedad y en la política; y 2) la relación entre las experiencias que se tienen con la autoridad en la sociedad y en la política.

El tipo de régimen político en el que se lleva a cabo la socialización política también imprime en ésta rasgos característicos. Por ello, en sistemas donde la sociedad civil tiene un margen menor de autonomía frente al Estado, éste suele jugar un papel central como agente socializador, dando por resultado que la socialización sea más uniforme y con menos resquicios para el desarrollo de subculturas, lo cual es un indicador de los niveles de libertad existentes. Así, por ejemplo, en los sistemas comunistas los Estados tenían por cometido forjar al "hombre nuevo", por lo que todos sus esfuerzos los dirigían a transmitir los ideales, valores y símbolos de dicho arquetipo a través de sus redes educativas y culturales, es decir, se respondía a una socialización planeada.

Sin embargo, con la caída del llamado socialismo real se ha visto que junto a los valores socialistas sobrevivieron en forma latente tradiciones como el regionalismo o el nacionalismo, que afloraron una vez que se derrumbó la estructura de control centralizada que caracterizara a dichos regímenes.

El hecho de que la socialización temprana imprima huellas definitivas sobre las percepciones de los individuos no implica que los códigos valorativos, los esquemas perceptivos y las actitudes no puedan sufrir modificaciones a raíz de experiencias posteriores más directamente vinculadas con la arena política.

Aunque son los estudiosos que se inscriben dentro de una tradición marxista quienes otorgan prioridad a las experiencias adultas frente a las infantiles en la conformación de la cultura política, hay autores que comulgan con el enfoque culturalista y sostienen que los patrones de autoridad que se construyen en relación con el campo específico de la política son los que tienen mayor peso sobre las actitudes políticas de una población.

Los factores que más influyen en los cambios de los valores, símbolos y orientaciones de una población son:

- a) la amplitud con la que se difundan las nuevas ideas;
- b) el grado de exposición del individuo a dichas ideas;

c) el prestigio de las ideas en cuestión, que depende de los logros que se les atribuyan, y
d) el peso social específico que tenga el propulsor de las ideas, es decir, el agente socializador, ya que son tan importantes los valores o ideales que se enseñan como quién los enseña.

Así, por ejemplo, los triunfos que alcanzaron los sistemas de un solo partido durante los años treinta en Europa aumentaron el prestigio de los regímenes fascistas, mientras que la intervención norteamericana en Vietnam en la década de los sesenta dañó el prestigio de la democracia. De la misma manera, el derrumbe del socialismo real a finales de los años ochenta le dio inmediatamente un buen respaldo al sistema capitalista y a la democracia liberal.

Para fomentar la cultura cívica es importante preparar a los individuos para su eventual intervención en el sistema político y crear el entorno político apropiado para que el ciudadano actúe y participe en los canales institucionales. Para lograr tal propósito es necesario que haya congruencia entre los valores e ideas que se transmiten y las estructuras en las que aquéllos se expresan.

Es en este esquema de relaciones de mutua influencia que debe pensarse el problema de cómo fomentar el cambio de una cultura con elementos tradicionales dominantes hacia una de carácter democrático.

VI. PARA MODIFICAR LA CULTURA POLÍTICA

Consideraciones finales

La firmeza y profundidad que caracteriza al imaginario colectivo, la imbricación que existe entre cultura y estructura políticas y la interrelación que guarda la esfera política con otros planos como el económico y el de la organización social propiamente dicha, hacen complicada la tarea de intentar plantear propuestas para impulsar orientaciones y actitudes democráticas en una población, es decir, para construir un tejido cultural que dé sostén firme a instituciones democráticas.

Si consideramos sociedades que se encuentren todavía transitando por un proceso de modernización, en las cuales las necesidades básicas o materiales siguen ocupando el centro de las preocupaciones de sus habitantes, en donde la secularización es insuficiente porque continúan existiendo esquemas de autoridad política, fincados en las razones personales y concepciones patrimonialistas del poder más que en la aplicación de las normas establecidas, y en donde las estructuras políticas definidas formalmente como democráticas están lejos de cumplir con los principios de pesos y contrapesos, de pluralidad y competencia, es difícil pensar en una labor de transmisión de valores y actitudes democráticas con posibilidades reales de caer en terreno fértil.

Por otra parte, uno de los rasgos más destacados de esta época de fin de siglo es el cambio vertiginoso que están experimentando las diferentes sociedades, no sólo en su dimensión interna, sino también en el escenario internacional. Un entorno cambiante como éste trae como resultado cambios culturales que, es cierto, no necesariamente

tienen un sentido progresista, puesto que pueden significar el retorno a percepciones dogmáticas o fundamentalistas, pero que pueden aprovecharse expresamente para impulsar una cultura más abierta y plural, en una palabra, moderna.

En circunstancias como las descritas, tal parece que lo más pertinente es pensar en una tarea combinada en la que se vaya transitando hacia la construcción de estructuras que en la práctica se desempeñen efectivamente como democráticas que se ciñan al derecho, que fomenten el control de la representación ciudadana sobre los actos gubernamentales, que alienten la lucha política institucionalizada como fórmula para dirimir las diferencias y canalizar aspiraciones de poder, a la par que se vayan inculcando a través de las instituciones socializadoras (familia, escuela, medios de comunicación) las bondades de la cultura cívica (la confianza interpersonal, el reconocimiento del derecho del otro a pensar y vivir de forma diferente, las virtudes de la participación, etcétera).

Esta tarea tiene, en países en los que tradicionalmente el Estado ha jugado un papel tutelar fundamental, que echar mano de la reserva institucional con la que se cuenta para que el proceso avance, es decir, debe pensarse como una misión en la que la voluntad política de la élite gobernante sea explícita y en la que tengan una intervención destacada las instituciones y los recursos estatales.

Sin embargo, la promoción de una cultura democrática ya no puede pensarse como una labor que competa exclusivamente al Estado, sino que tiene que ser una empresa en la que participen instituciones sociales y políticas. Mientras mayor influencia tengan éstas sobre la sociedad por su prestigio o penetración, mayor será el impacto que causen.

Deberían contribuir a dicha misión, por tanto, las instituciones educativas públicas y privadas, y los medios de comunicación masiva de manera privilegiada, pero también los intelectuales y los partidos políticos, así como otras instituciones sociales con gran presencia, como las iglesias y los nacientes organismos no gubernamentales. Es decir, se trata de una tarea de conjunto que debe partir de la convicción profunda de los beneficios que conlleva el desarrollo de una cultura política democrática.

La cultura política democrática cuenta ya con una valoración positiva prácticamente universal, no solamente porque en el umbral del siglo XXI la democracia como sistema de gobierno ha sido reivindicada por el fracaso de otros paradigmas, sino porque es un código valorativo que se acomoda mejor a las sociedades heterogéneas, no únicamente en términos raciales, étnicos o religiosos, sino de intereses, convicciones y hasta de preferencias individuales, como lo son hoy la gran mayoría de las sociedades.

La persistencia de culturas autoritarias, cerradas y excluyentes en sociedades marcadas, por ejemplo, por la diversidad étnica o religiosa, ha demostrado ser un factor proclive a la confrontación violenta y hasta al estallido de guerras cruentas que parecen negar toda posibilidad de convivencia pacífica.

Ahí donde la diversidad social no se ha polarizado al punto del enfrentamiento, las culturas autoritarias alimentan conductas políticas de retraimiento o de apatía entre la población que no son sino manifestación de una contención, la cual en el momento en que encuentra un resquicio para expresarse lo hace, y generalmente en forma explosiva, más allá de los canales institucionales existentes.

Una cultura política democrática es el ideal para las sociedades en proceso de cambio, sobre todo si dicho cambio se quiere en sentido democrático, en la medida que constituye el mejor respaldo para el desarrollo de instituciones y prácticas democráticas. Es una barrera de contención frente a las actitudes y comportamientos anticonstitucionales que violenten la vigencia de un Estado de derecho. Al mismo tiempo, es un muro en contra de eventuales inclinaciones a la prepotencia o a la arbitrariedad del poder, ya que se resiste a reconocer autoridades Políticas que no actúen con responsabilidad, es decir, que no estén expuestas al escrutinio permanente de las instancias encargadas de hacerlo.

Por otra parte, si convenimos que los valores culturales no solamente dan apoyo y consistencia a las instituciones de una sociedad, sino que pueden jugar un papel significativo en el desarrollo económico y político de la misma, comprenderemos que promover expresamente una cultura política democrática ayuda a la construcción de instituciones y organizaciones democráticas.

La construcción de una sociedad democrática requiere, entonces, de una estrategia de varias pistas, ya que hay que promover declaradamente las bondades de los valores democráticos, a la vez que impulsar la construcción de instituciones que funcionen a partir de los principios de legalidad, pluralidad, competencia, responsabilidad política, es decir, a partir de principios democráticos.

5 Véase Rafael Segovia, La politización del niño mexicano, El Colegio de México, México, 1975

FICHA TÉCNICA

Autor: Marcos Roitman Rosenmann. Chileno. Sociólogo

Título: El fraude electoral de las democracias formales

Fuente: Periódico La Jornada

Casi siempre se ha mantenido que la democracia es un régimen político pluripartidista, competitivo y con alternancia en el poder. El principio cuantitativo de la mayoría y la minoría debe respetarse. Puede ser un sistema bipartidista donde cada cuatro o seis años los ciudadanos que acuden a votar decidan mantener el partido en el poder o por el contrario quitarle la confianza y cambiar de opción política. (Voto útil, por ejemplo). Las democracias occidentales tienden a este sistema y dan por sentado que es el mejor principio de todos los posibles.

La existencia de pequeños partidos marginales o bisagras pueden coadyuvar a dar una fisonomía más variopinta en alguna que otra legislatura. Gobernar con los verdes, por ejemplo, con los comunistas o radicales, en fin, imprime un sello distintivo a cada mandato. Obsérvese Bánzer (el dictador) y Paz Zamora (el aliado socialdemócrata) en Bolivia. Donde existan partidos regionalistas y las leyes primen uno u otro procedimiento para ser electo, el parlamento tendrá un espectro más o menos amplio. La representación en cualquier caso, se argumentará, esta garantizada por principio proporcional de votos y por la implantación real de cada organización política en la vida política del país.

Votar se convierte en un ritual que es necesario practicar para dar legitimidad a este procedimiento electoral. No resulta extraño que la mayoría de las campañas institucionales para que los ciudadanos ejerzan su derecho al voto ocupen grandes espacios en los medios de comunicación social. De lo contrario, ¿qué legitimidad puede tener un partido político ganador de elecciones con porcentajes de abstencionismo del 40%?

Sin ir muy lejos tenemos dos casos recientes donde los actuales presidentes gobiernan con un voto real de la población de menos del 25 % del total de electores. En Estados Unidos durante la última campaña presidencial se abstuvieron más de cien millones de ciudadanos y se dio como ganador a un candidato cuya legitimidad en votos es cuestionada y los visos de fraude son plausibles. Bush gobierna a pesar de que una gran mayoría de votantes decidieron abstenerse y no ejercer su derecho ciudadano. Estamos hablando de 100 millones de personas. Unos cuantos censos electorales completos de la mayoría de los países latinoamericanos y de parte de Europa occidental. En términos relativos el ganador fue la abstención. Otro tanto ocurrió en Gran Bretaña donde más del 40% del electorado decide no manifestarse por ninguna de las opciones existentes. Tony Blair llega al gobierno con menos de un 25% real de votos totales posibles de ser emitidos. Pero pocos llaman la

atención a este proceso creciente de abstencionismo como un límite a la definición de democracia.

El abstencionismo, para los aduladores de la democracia como un procedimiento electoral, se analiza como un dato irrelevante. Sólo se valora si las elecciones fueron limpias y transparentes. Si todos los que quisieron votar así lo hicieron. Un discurso circular y desde luego vacío de contenido político. La abstención es un hecho político relevante si se quiere juzgar el grado de legitimidad y participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones. Es significativa y debe ser explicada. Sin embargo, es más fácil esconder la cabeza como el avestruz y convertirla en un dato estadístico. Estas democracias están enfermas y es posible que mueran de abstención.

Otro ejemplo del abstencionismo son los procesos electorales al parlamento europeo. Aquí las cifras de abstención rondan el 70% en la mayoría de los países. Por consiguiente se procura hacerlas coincidir con comicios electorales internos. Pero aún así las cifras son de escándalo.

Es necesario recuperar y considerar como realidad política el abstencionismo en sociedades dize democráticas. No es posible avalar procesos y decisiones donde más del 70% de la población de un país decide voluntariamente enajenar su conciencia política. Tal vez no toda la abstención pueda ser considerada como un acto de protesta, ¿pero cuánto de ella hay en esos porcentajes tan elevados? En definitiva, cómo llamar democracias a sistemas políticos donde la mayoría es ajena y marginal a la acción política de sus gobiernos.

La verdad es que vivimos un mundo de minorías consistentes que se apropian del discurso público y democrático y se comportan como auténticas oligarquías. El vínculo entre electores y elegidos es una mera farsa. Existen más puntos en común entre diputados de diferentes coaliciones o partidos que entre el diputado y su organización política o sus electores. ¿Democracias sin demócratas? ¿Ciudadanos sin ciudadanía?

Cualquier otra definición de democracia, mandar obedeciendo, por ejemplo, se considera una alteración del principio de reglas y procedimientos iguales para todos. Pero como bien dice el dicho: "Al amigo todo, al enemigo nada y al indiferente se le aplica la legislación vigente".

Aplicar la norma y ceñirse a los procedimientos electorales es la mejor manera de estrangular la democracia. Sin embargo, para sus defensores las elecciones son el punto de inflexión entre una dictadura y una democracia. Entre más elecciones mejor. Hay que votar y hacerlo continuamente, en ello estriba la posibilidad de reproducir el orden social. Los contenidos sociales, étnicos, económicos, culturales de una opción política quedan fuera de la democracia. Como ritual es una práctica repetitiva. Así, ser demócrata termina siendo como formar parte de una gran familia que se reúne para las bodas, los entierros, las comuniones, los cumpleaños y ahora los comicios electorales.

FICHA TÉCNICA

Autor: Rodrigo Carazo Odio. Costarricense. Ex Presidente de la República.

Título: Seminario "Nuevos perfiles y mecanismos de participación de la sociedad civil en América Latina y el Caribe"

Fuente: Boletín Electoral Latinoamericano XIII. IIDH/CAPEL.

San José, Costa Rica. 1995

La promoción humana y la participación popular contribuyen eficientemente a la creación de seres humanos integralmente formados y a la organización de una comunidad con capacidad para emprender la solución de sus problemas.

Los problemas económicos y sociales, así como los de cualquier índole, jamás podrán ser resueltos por el Estado sin contar con la participación activa de las personas. Un sistema político paternalista contribuye a fortalecer los sentimientos de dependencia y de vagancia, en tal forma, que las personas y la comunidad se acostumbran a esperar las soluciones promovidas por los jefes, los miembros de la comunidad se desentienden de los alcances de los problemas que les afectan y piensan que alguien vendrá a resolver sus dificultades. Al aumento de dependencia le corresponde una creciente pérdida de libertad y un pueblo agobiado por el paternalismo deja de ser independiente: las personas cuando adquieren patrón, las naciones cuando se someten a un amo.

Nuestra época es una en la cual el poder del dinero ha llegado a condicionar a la gente en forma determinante. Por esto es que resulta importantísimo que las comunidades y los individuos sepan diferenciar el valor de las cosas, cuáles son las que pueden estar sujetas a los valores de mercado y las que no pueden cederse por razón alguna, puesto que su entrega nos compromete de manera inconveniente y para siempre.

Es importante que tengamos muy presente que al elegir a un dirigente, escogemos a un líder, no a una persona en la cual delegamos todo lo que nos concierne. Al elegir señalamos quien nos guíe, pero a la vez, debemos estar convencidos de que quien es elegido no hará nada si no cuenta con la presencia y participación de quienes le eligieron.

La democracia, que es gobierno para el pueblo, no puede funcionar debidamente si no es gobierno con el pueblo. Mas no me refiero a un pueblo pasivo e incoloro, sino a uno participativo y organizado. A una sociedad civil capaz de mostrar su personalidad a la vez que su contenido.

La participación no debe limitarse al interés por opinar. Ella reclama la responsabilidad de actuar de manera comprometida.

Solamente un pueblo consciente y verdaderamente comprometido será capaz de actuar con dignidad, sin entregar su destino a protagonistas foráneos o ajenos a las verdaderas necesidades y a la clara esencia de la comunidad.

Es conveniente tener presente, muy presente, que cuando la sociedad civil carece de iniciativa propia, siempre le será muy fácil acoger lo que le viene de fuera. Se acepta como amo a quien le vende ideas y soluciones que no reclamen esfuerzo propio. La democracia desaparece por completo cuando la comunidad está sometida a iniciativas de origen externo, inspiradas en otras latitudes. Debemos siempre aceptar oír la opinión ajena, sin embargo, si ella se impone sobre lo nuestro, habremos acabado con el deseo de promover una sociedad civil con criterio propio, dignidad intrínseca y cultura de vida democrática. Lo que lograremos será enajenar lo que éramos y pasar a ocupar un lugar más entre las sociedades vendidas.

En los tiempos de globalización que nos ha tocado vivir, resulta indispensable el saber conservar lo propio para no verse sometido a la condición de segundones, tratando de imitar -por lo general siempre mal- lo ajeno. Cada pueblo con sus peculiaridades y características, valiendo por lo que es y no por lo que imita; todos los pueblos respetándose recíprocamente, poniendo en práctica lo que Mahatma Gandhi recomendó seguir como norma para guardar el respeto entre naciones y en consecuencia, lograr la paz: "Unidad con diversidad"...

Nadie puede ignorar que la civilización contemporánea tiene como uno de sus más sólidos pilares a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de acuerdo con la cual, en su artículo 21, nos da a todos los seres humanos el derecho a elegir y ser elegidos.

La Declaración Universal señala que la "voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público"... además de que nos dice que esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente". Todo proceso de sufragio universal parte del principio de que todos los votos son iguales y secretos.

Pero la Declaración Universal no puede, por sí sola garantizar que las consultas electorales -todas- sean puras, transparentes, y que reflejen con exactitud la voluntad de los ciudadanos.

Cada pueblo busca su propia forma de vida y todos los individuos son integrantes de la sociedad civil. Es a ella a la que le corresponde dar la inspiración que conduzca al sistema electoral que se aplica a su nación, y por lo tanto, todos los ciudadanos están obligados a participar en su inspiración.

Cada nación elabora su propio sistema electoral, y éste será limpio y honesto, según lo garantice la voluntad y la participación de la sociedad civil organizada.

Solamente partiendo de la garantía de que el cuerpo superior electoral sea nombrado con deseos de que trabaje con limpieza, de que éste cuente con legislación y práctica electoral

que abra la posibilidad a una elección pura transparente. Solamente, partiendo de esta base, se puede lograr que un proceso electoral sea puro, libre y transparente.

Debo decir, sin embargo, que la buena intención de nombrar un cuerpo superior electoral honesto e imparcial, y la aprobación de legislación electoral eficiente, no producirán de por sí, elecciones puras. Ningún sistema electoral será capaz de producir una elección transparente, salvo que a la vez éste se practique con amplia participación ciudadana. Asimismo, no podrá haber elección totalmente transparente si la participación referida no es equilibrada, organizada y ética.

Debo llamar la atención sobre una circunstancia fundamental: la pérdida de credibilidad de los partidos políticos. Una organización partidista, por principio, debe llevar como bandera el mensaje de los dirigentes respaldado por la voluntad de la base. No hay verdadero partido cuando existe solamente el grupo dirigente, ni hay partido real si no se toma en consideración a la comunidad, al pueblo. Los políticos profesionales acaban adueñándose de los partidos por dos caminos, la acción propia y la omisión de la base.

Un dirigente partidista no puede estar solo, debemos acompañarlo, alentarlos y corregirlos. Este es un fenómeno político y social que debe partir desde el inicio de la acción política. Si el dirigente se queda solo -por ausencia de la participación popular- se adueña del partido. La omisión de la base lo permitió.

Es por lo anterior que nuestra participación cívica no puede ser pasiva ni cómplice, debemos estar siempre en la lucha mediante la participación popular, y para ello es básico que logremos organizarnos en lo local y más allá. No olvidemos que si estamos ausentes en la acción política, los candidatos a la presidencia de la República y a los cargos de representación popular, serán escogidos por alguien, por otros.

Quien está ausente en la elaboración de listas de candidatos, se limitará a escoger entre aquellos que fueron impuestos por otros y si el pueblo está ausente en la organización de los partidos, las listas de candidatos serán las que impongan una minoría. No limitemos nuestra participación a que la elección sea pura, libre y honesta. Hagamos que ella sea también genuina, a través de la elección de verdaderos representantes de la comunidad.

Para que la participación de la sociedad civil sea equilibrada, es esencial que represente la objetividad como propósito fundamental, a la vez que brinda acceso a que todos los grupos competidores en la elección tengan la oportunidad de garantizar el resultado, mediante la participación, la observación y la acción previa al proceso electoral.

Ningún ciudadano puede garantizar el limpio resultado electoral por sí mismo. Es necesario una organización práctica y efectiva de la sociedad civil. Al hablar de organización, estamos refiriéndonos a una que sea integral, con alcance nacional y con movimiento efectivo. Integral de manera que llegue a todos los pasos del proceso electoral, desde las fuentes que proporcionan la información para integrar las listas de votantes, la movilidad efectiva en las modificaciones de estas listas, la organización del proceso de recolección de votos, su escrutinio y movilización de datos.

Un proceso electoral que permita a los participantes acceso de fiscalización en todas sus etapas, sin que ello traiga interferencias negativas.

No puede haber fiscalización sin participación individual y sin organización colectiva. Para que haya fiscalización y con ello se garanticen elecciones puras, libres y transparentes, la sociedad civil debe tener la motivación que le lleve a organizarse y los medios que le permitan hacer efectiva tal organización.

Nadie que desaproveche la oportunidad de organizarse, de participar, de ser protagonista... ninguna organización de la sociedad civil que sea pasiva antes del proceso electoral y ningún medio de comunicación que ignore la urgente necesidad de la organización de la sociedad civil, tendrá autoridad moral para quejarse de los resultados dudosos o negativos que surjan del proceso electoral.

Uno de los más importantes propósitos de este esfuerzo que nos reúne aquí, es el enunciado siguiente, planteado por CAPEL (Instituto Interamericano de Derechos Humanos), que afirma lo siguiente: Lograr...

una participación ciudadana más práctica y prepositiva en el proceso electoral, tanto en la movilización para el ejercicio del voto como en la observación, la fiscalización y colaboración para el correcto desarrollo del proceso.

No se crea que un proceso electoral es fórmula suficiente para garantizar la consolidación democrática, ni para lograr la vigencia de una cultura política fundamentada en el respeto recíproco entre las personas y el respeto a las instituciones nacionales. No. Sin embargo, nada es posible sin ese punto de partida mediante el cual cada integrante de la sociedad civil -quiero decir cada ciudadano no está seguro de que cuenta como persona y de que el país donde habita merece el respeto internacional. La única forma de garantizarnos esto es la que se inicia con una vigente y pura formalidad electoral, libre de pecado original, que dé la seguridad de que la institucionalidad de la República descansa en su proceso electoral puro, libre y transparente.

Después debe venir la vigencia de la democracia real, imposible sin una sociedad civil organizada.

Después podemos tener la efectiva orientación que recibirá el gobierno desde la comunidad organizada, las entidades de economía solidaria sanas y activas, las empresas privadas tradicionales, sindicatos, iglesias, grupos estudiantiles, y los sectores juveniles, de adultos, de mujeres y de hombres, de todos, organizados como a ellos les parezca.

La participación popular se ejerce, de manera práctica y directa, por medio de organismos locales, comunales, regionales y nacionales, los que constituyen marco adecuado y brazo ejecutor de la verdadera voluntad popular traducida en gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Ante los criterios obtusos que señalan que la participación popular convierte la ignorancia en gobierno, debemos contestar -sintiéndonos seguros- de que hay un talento natural y un patrimonio educativo en el pueblo, que será siempre guía y vehículo positivo para conducir la toma de decisiones.

Al elegir escogemos líder, pero sin renunciar al protagonismo de cada uno de nosotros, sin posponer nuestros derechos ni el ejercicio de las responsabilidades propias. Es responsabilidad del líder orientar y educar, puesto que el dirigente debe ser maestro, pero a todos nos corresponde la responsabilidad de pensar, decidir y actuar.

La participación popular ha de ser permanente y activa, viva y social, de manera que cada nación tenga su futuro ligado a la verdadera voluntad popular.

El ser humano, como miembro del cuerpo social y como ser naturalmente orientado hacia la comunicación, aparte de poseer una intimidad inalienable, es partícipe de la vida en comunidad en la que desarrolla su personalidad. Una democracia auténtica, que merezca llamarse tal, debe trascender la mera representatividad electoral, para dar paso a la participación comunitaria. La democracia participativa plantea una estructura social en la que la persona-miembro actúe con plena conciencia de su responsabilidad como ser social. Dentro de esta estructura, la justicia social es pilar esencial. Su contenido auténtico es un espíritu de solidaridad humana que, en concreto, se revela en una superación del individualismo en función de la realización del bien común. Es por ello que la vigencia de la justicia social depende precisamente del conjunto de acciones promotoras de éste y no puede definirse en abstracto.

He señalado a lo largo de muchos años que es importante que se deje bien clara la idea de que un gobierno es democrático en el tanto en que pueda llevar los beneficios de la salud, de la vivienda, de las comunicaciones, de la nutrición, de la cultura y de los demás factores condicionantes del bien común, a todos los integrantes de la comunidad.

Cuando fundamos el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, teníamos muy presente que como lo dice el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

... la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.

Tuvimos también muy presente que la Asamblea General de Naciones Unidas señaló, en una misma Declaración, que el ideal común que ella contiene obliga a que...

todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos.

En lo relativo a los derechos del hombre a la cultura, no olvido nunca lo que se estableció con claridad en la "Declaración de México" de 1945, en la que se reconoce que: "Entre los

derechos del hombre, figura en primer término, la igualdad de oportunidades para disfrutar de todos los bienes espirituales y materiales que ofrece nuestra civilización, mediante el ejercicio lícito de su actividad, su industria y su ingenio".

Se nos dice con claridad que tenemos derecho a oportunidades, y se nos da a entender de manera contundente que el disfrute de los bienes espirituales y materiales que ofrece nuestra civilización, depende del esfuerzo que haga cada uno de nosotros. Pueblos hay en la tierra que quisieran contar con la oportunidad que hoy ustedes tienen: desarrollar los instrumentos del conocimiento que les permita participar en la promoción de un mejor destino para la Patria, fundamentando éste en la voluntad popular y la democracia.

Quien pierde las oportunidades es culpable por voluntad propia y por ello, responsable sin derecho a excusa.

Los ciudadanos de esta querida República Dominicana, tienen el futuro en sus manos, ese futuro será lo que ustedes decidan. Sólo con estímulo y amor se puede pretender dar un consejo. Como el mío lleva ambos, les ruego lo reciban con afecto: si ustedes son los dueños del futuro de su Patria no pierdan esta oportunidad, ni su tiempo, aduéñense de ese futuro...

FICHA TÉCNICA

Autor: José Thompson. Costarricense. Abogado y Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Título: El abstencionismo electoral: algunos dilemas derivados de su existencia para el derecho y la administración electoral

Fuente: Centro de Asesoría y Promoción Electoral

Contiene

Introducción.....	2
<i>La extensión del abstencionismo</i>	2
CUADRO 1	4
Porcentajes de abstencionismo en países elegidos en América.....	4
<i>El tema de la definición y el concepto de abstencionismo</i>	5
<i>La naturaleza del voto como medida del abstencionismo</i>	8
<i>Las implicaciones asignadas al abstencionismo</i>	10
<i>Las respuestas al abstencionismo</i>	12
Conclusión general	15
BIBLIOGRAFIA	17

:

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 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.

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 representativa¹, la no participación en la toma de decisiones colectivas en la forma de elecciones ha existido de la misma manera que ha generado preocupación, aún 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.

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.

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 opinión, orientados principalmente a plantear intentos de interpretación acerca de la magnitud o las variaciones en los porcentajes de la población que optan por abstenerse en los comicios, con frecuencia basándose en esquemas comparativos estructurados de modo cronológico o por regiones geográficas.

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 desestiman la participación en los sufragios, si el abstencionismo es una forma válida pero riesgosa de expresar disconformidad con la clase política, si representa la 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 política².

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.

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.

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 electoral³. 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 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 ⁵

País	Año	Tipo de elección	Porcentaje de abstencionismo
Chile	2001	Parlamentaria	13.5%
Colombia	2002	Presidencial	53.7%
Costa Rica	2002	General	31.16%
Costa Rica ⁶	2002	Segunda ronda presidencial	39.04%
Estados Unidos	2000	Federal	48.7%
El Salvador	1999	Presidencial	61.4%

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.

⁵ 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.

⁶ Caso tipo para marcar la diferencia del índice de abstencionismo según la naturaleza de la elección.

Guatemala	1999	Segunda ronda presidencial	59.6%
Honduras	2001	General	33.85%
Jamaica	1997	Parlamentaria	34.6%
Panamá	1999	Presidencial	23.8%
Republica Dominicana	2000	Presidencial	18.63%
Santa Lucia	1997	Parlamentaria	33.9%

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”*.⁷

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 aún los votos nulos-, esto es, en la votación que, producida en las urnas, se separa de las opciones, partidarias o individuales abiertas al electorado⁸. 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, 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.

⁷ Ver ALCUBILLA, Enrique, en: IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*, segunda edición, San José, 2000, I Tomo.

⁸ Así, HERNANDEZ BRAVO, Juan, en *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, disponible en www.ucm.es.

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 electoral⁹. 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. Aún 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 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 sistemas¹⁰ 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.

⁹ En realidad, modificamos el concepto utilizado por ALCUBILLA para crear al menos dos categorías que el 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.

¹⁰ Es el caso de Chile, al momento en que esto se escribe.

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 sistemas¹¹ 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 espacialmente¹².

En un sentido parecido puede ubicarse la falta de votación que se produce por razones individuales pero de carácter objetivo, fundamentalmente la no concurrencia a las urnas por estado de salud o condición física. En este caso, la ubicación de las mesas de votación no es ya la causa determinante sino la concausa menor, ya que, aún 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 físicas¹³ puede incidir en este tipo de abstencionismo, aún si se adoptan medidas, prácticas y normas que faciliten el ejercicio del voto de las personas afectadas por esta condición¹⁴.

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 sufragio¹⁵, pero si se hallan en el padrón electoral se agregaran 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,

¹¹ Es todavía el caso de la República Dominicana.

¹² 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.

¹³ 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

¹⁴ 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.

¹⁵ 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, aún sin entrar a analizar todavía otros factores relacionados con la visión que se tenga del voto¹⁵.

o bien, 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, a 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.

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 demás¹⁶, es que el sufragio es el ejercicio de un derecho, cuya protección esta garantizada por diversas ramas del ordenamiento jurídico. Por ello mismo, el sentido mismo del derecho electoral –en una sociedad auténticamente democrática- gira en torno a las formas de garantía de este derecho y de las condiciones que un proceso electoral debe reunir para que el voto 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 jurídicas¹⁷. 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

¹⁶ 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 más 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.

¹⁷ Ver al respecto el análisis que hace FERNANDEZ SEGADO, Francisco, en la voz “voto” contenida en IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*, *op.cit.*, Tomo II.

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 latinoamericanos¹⁸. 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 países¹⁹.

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 elegido²⁰. 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 políticos²¹. 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.

¹⁸ Por ejemplo, Costa Rica, Ecuador o Chile definen el sufragio como un deber, aunque, como se verá, asignan consecuencias diversas a esta disposición.

¹⁹ 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 y datos de diversas fuentes.

²⁰ Ver THOMPSON, José, *op.cit.*

²¹ Sobre el tema, ver: GROS ESPIELL, Héctor. *Derechos humanos, derecho internacional y política internacional*. IIDH, 1986. San José, Costa Rica.

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.

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 anglosajona²², 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.

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 votar²³.

²² 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.

²³ Ver VERBA, S et al, *Participation in America. Political democracy and social equality*, New York, 1972 y RIKER, W., et al, “A theory on the calculus of voting” en *American Political Science Review*, vol. 62, 1968.

Probablemente ambas posiciones encierran una verdad parcial. Hay, seguramente, algunos que se abstienen porque han perdido la fe en la democracia como sistema²⁴ 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 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 laboral²⁵.

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 proceso²⁶ 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 amañado²⁷. Puede argumentarse, mientras no se viole ninguna disposición específica²⁸, 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 diversos²⁹.

²⁴ 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.

²⁵ Ver los estudios de RIKER, W., et al, *op.cit.*

²⁶ 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 MARTINEZ, German, "Llegó para quedarse. Aportes al análisis del abstencionismo electoral", en www.funif.org.ar.

²⁷ Los resultados de las recientes "elecciones" (octubre, 2002) en Iraq son especialmente elocuentes, en particular porque se dirigieron a un mismo candidato.

²⁸ Es decir, en tanto no exista el "voto obligatorio".

²⁹ Si es posible, por región, por edad, por condición económica.

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 doctrina³⁰ 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 sectores 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 presidenciales³¹. 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.

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 ni congruente propulsar programas que estimulen la participación por medio del voto y, menos aún, medidas que sancionen el ausentismo electoral.

³⁰ Así, ver LIJPHART, Arend, “Unequal participation: democracy’s unresolved dilemma”, en *American Political Science Review*, vol. 91, 1997.

³¹ 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 abstencionismo³². 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 propuestas³³ 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 relación con el índice de quienes se abstienen de concurrir a las urnas; cualquier esfuerzo que se practique en el sistema electoral debe tener este 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 política³⁴ 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

³² Ver ALCUBILLA, Enrique, *op.cit.*

³³ Ver SQUIRE, P., et al, “Residential mobility and voter turnout”, en *American Political Science Review*, vol. 81, 1987.

³⁴ Es interesante y oportuno el análisis de FERNÁNDEZ, Oscar, en la voz “Cultura política” como consta en IIDH/CAPEL, *Diccionario electoral, op.cit.*, I Tomo.

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 materia³⁵-, de una imprescindible continuidad en su práctica, de la mano con la actualización que el cambio de circunstancias históricas trae consigo y de la combinación de contenido, metodología y alcance, para evitar la emisión de mensajes contradictorios que terminan fomentando las actitudes que se quiere cambiar³⁶.

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.

³⁵ En varios campos, es notable la multiplicación de recursos que produce la combinación de esfuerzos entre lo público y lo privado en el avance de proyectos de esta naturaleza. En un tema similar, véase IIDH/BID, *Acceso a la justicia y equidad*, San José, 2000.

³⁶ 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”, en: *Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, No. 29, Enero–Junio 1999; págs. 103-114. San José, Costa Rica.

Lo que sí resulta evidente es que hay un espacio válido para los organismos electorales en las respuestas que se quiera practicar ante el abstencionismo. En el primer bloque, porque no debería haber cambios en el sistema electoral sin que medie al menos la opinión de los encargados de organizarlo y resolver sus conflictos³⁷. 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.

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 del 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.

³⁷ 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 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.

BIBLIOGRAFIA

ALT, J., and SHEPSLE, K., eds, *Perspectives on positive political economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

BARBER, B., *Strong democracy: participatory politics for a new age*, University of California Press, Berkeley, 1984.

BERELSON, B., LAZARFELD, P., and McPHEE. *Voting*, University of Chicago Press, Chicago, 1954.

CAMPBELL, A., CONVERSE, P., MILLER, W., STOKES, D., *The American Voter*, Wiley and sons, New York, 1960.

DALTON, R., *Citizen politics in western democracies. Public opinion and political parties in the United States, Great Britain, West Germany and France.*, Chatham House, Chatham, 1988.

DOWNS, A., *An economic theory of democracy*, Harper and Row, New York, 1957.

GROFMAN, B. Ed., *Information, participation and choice. An economic theory of democracy in perspective*, The University of Michigan Press, 1993.

HUNTINGTON, P., CROZIER, M., WATANUKI, S., *The crisis of democracy*, New York University Press, New York, 1975.

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

IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*, segunda edición, San José, 2000.

KLINGEMAN, H.D., FUCHS, D., *Citizens and the State*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

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

MACKENZIE, W., *Elecciones libres*, Madrid, 1962.

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, 1993. San José, Costa Rica.

PATEMAN, C., *Participation and democratic theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970.

RIKER, W., et alt, “A theory on the calculus of voting” en *American Political Science Review*, vol. 62, 1968.

RODINO, Ana María, “La educación en valores entendida como educación en derechos humanos. Sus desafíos contemporáneos en América Latina”, en: *Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, No. 29, Enero–Junio 1999; págs. 103-114. San José, Costa Rica

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

THOMPSON, José, “Participación, democracia y derechos humanos” en *Revista IIDH*, número 34-35, IIDH. 1995, San José, Costa Rica.

VERBA, S., NIE, N., *Participation in America. Political democracy and social equality*, Harper and Row, New York, 1972.

FICHA TÉCNICA

Autor: Manuel Rojas Bolaños. Costarricense. Sociólogo político y profesor de la Maestría Centroamericana en Ciencias Políticas.

Título: “El síndrome de nuestro tiempo: la desafección política”

Fuente: SINERGIA-Revista de la Comunicación (Colegio de Periodistas de Costa Rica), núm. 8, noviembre-diciembre-enero 1998, 117-126 pp.

Contiene:

La metamorfosis de la política y los partidos	2
El deterioro de la política y la democracia	6
La sustitución de los partidos	7
La reconstrucción de la política.....	8
Bibliografía.....	11

A partir de 1953 los procesos electorales costarricenses entraron en una etapa de progresivo perfeccionamiento y creciente legitimidad. En los años ochenta, la construcción iniciada a principios de la segunda mitad del siglo llegó a su punto culminante con la institucionalización del bipartidismo, cuando menos de acuerdo con los supuestos presentes en el trasfondo de su concepción. El sistema bipartidista aparecía como la cúspide del montaje; como la amarradura que se necesitaba para asegurar la estabilidad final de la obra. Sin embargo, a la vuelta de diez años dicha institucionalización no parece haber sido suficiente para evitar los gérmenes del malestar con la política y los partidos, que se ha desatado en esta década; malestar que se manifiesta en un distanciamiento cada vez mayor entre la ciudadanía, los políticos y los partidos, así como en una creciente desconfianza en la acción política.

Hasta las elecciones de 1994 los síntomas de la incomodidad no eran claros, pues en términos de adhesión a los dos grandes partidos políticos del país, la situación parecía invariable; sin embargo, los acontecimientos de los tres últimos años parecen haber cambiado bastante el panorama. Las encuestas de opinión reflejan no solamente desconfianza ciudadana en los partidos y los políticos, sino también desorientación. En agosto de 1997, un sondeo hecho por la firma UNIMER para el diario La Nación, a seis meses de las elecciones de febrero de 1998, reveló que los indecisos y las personas que no iban a votar representaban, en conjunto, el 44,2 por ciento de la muestra. Aunque posiblemente ese segmento de los potenciales votantes reducirá su tamaño al acercarse la fecha de las elecciones, la frialdad con que la ciudadanía reacciona frente a los mensajes que lanzan los partidos, es un indicador de que en el último proceso electoral del siglo XX, el país encara por primera vez el fenómeno de la desafección política.

Este fenómeno parece ser el efecto combinado de dos órdenes de factores: los que provienen de la dinámica interna de los partidos y del sistema político costarricense, y los que son producto de la llamada globalización.

La metamorfosis de la política y los partidos

En los regímenes democráticos liberales los partidos políticos han sido hasta ahora los mecanismos diseñados para la agregación de intereses diversos y la representación ante la institucionalidad del Estado. A través de ellos, los diversos sectores sociales supuestamente logran canalizar sus demandas y preocupaciones. Lo expuesto antes implica la existencia de un nexo funcional entre electores y representantes que facilita también la posibilidad de que la ciudadanía se organice para participar en elecciones y apoyar gobiernos electos, o determinadas iniciativas de política pública. Aunque hay partidos que se definen explícita o implícitamente como representantes de intereses de ciertos sectores sociales, la posibilidad de alcanzar un triunfo electoral que les permita colocar a sus candidatos en las más altas esferas de la administración del Estado, o cuando menos, lograr la elección de un número importante de representantes parlamentarios o miembros de gobiernos locales, depende de la conformación de una plataforma electoral amplia, donde se vea reflejada de alguna manera una franja ancha del electorado.

La principal función de los partidos es, por tanto, la agregación y representación de intereses diversos, capacidad que está fuera del alcance de otras organizaciones que aunque pueden operar en el ámbito político, solamente buscan reivindicaciones sectoriales, como en el caso de los llamados grupos de presión, de alguna manera hoy incluidos en la categoría sociedad civil. También los partidos políticos cumplen otras tareas igualmente importantes: elaboran propuestas de política pública; amortiguan los conflictos entre el Estado y los ciudadanos, proporcionan esquemas para la interpretación de la realidad sociopolítica, y permiten el reclutamiento de la "clase política", la cual constituye la pieza clave del mecanismo de la representación. Son funciones cuyo desempeño implica una actividad continua, que va más allá de los períodos electorales, y, por esta razón, los partidos son los elementos centrales del juego político.

La situación en Costa Rica difiere un poco del modelo ideal. Primero, porque la permanencia de los partidos no ha sido realmente continua. En los años anteriores a la crisis, solamente el Partido Liberación Nacional y los grupos de izquierda, fundamentalmente el Partido Vanguardia Popular, gozaban de continuidad, cada uno a su modo. A mediados de los ochenta, el Partido Unidad Social Cristiana se sumó a ese grupo, solidificando, en apariencia, el sistema de partidos. Paradójicamente, en esos años el PLN comenzó a tener problemas debido a que su programa tradicional debió ser abandonado de cara a las nuevas circunstancias económicas y sociales del país, y la izquierda inició su declinación, al dividirse el Partido Vanguardia Popular.

Segundo, porque al igual que en la mayoría de los países de América Latina, en los últimos diez años los partidos políticos costarricenses han sufrido una metamorfosis: se han venido acercando cada vez más a lo que Angelo Panebianco (1993: 448 y ss.) denomina "partidos electorales profesionales", es decir, partidos que giran casi exclusivamente alrededor de las actividades electorales internas y externas. Se han convertido en maquinarias más o menos eficientes para la movilización de votantes, con base en ofrecimientos muchas veces fuera de toda posibilidad de cumplimiento en las actuales circunstancias nacionales e internacionales, que poco o nada tienen que ver con las identidades ideológicas que en el pasado establecían las diferencias entre las agrupaciones políticas. Son partidos que no lograron superar la tutela del caudillismo —incluso éste se ha fortalecido— y donde la primacía de los cuadros políticos tiende a ser opacada por la presencia cada vez más sólida de los "ingenieros de la política", es decir, los especialistas en movilización de recursos económicos, proyección de imagen, sondeos de opinión y en manejo de todo lo que tiene que ver con los "mass media", fundamentalmente la televisión.

Esta metamorfosis de los partidos se ha realizado sobre el trasfondo de un conjunto de transformaciones más profundas, que podrían ser calificadas de estructurales y escapan del control de quienes hacen la política. En otras palabras, si bien es cierto que los factores personales y las actuaciones concretas de los hombres y las mujeres de carne y hueso que hacen la política —quizá sería más apropiado señalar únicamente a los hombres, porque las mujeres hasta ahora han sido marginadas en estos menesteres, cuando menos en términos de participación plena—, tienen incidencia directa sobre los cambios ocurridos a los partidos, hay otros factores que están modificando el espacio de la política, así como su práctica, independientemente de la voluntad de los actores. Un ejemplo es el proceso de reestructuración internacional mejor conocido como mundialización o globalización

Brevemente estos factores son los siguientes: en primer lugar, el auge del mercado y el predominio de los medios de comunicación en la conformación de la opinión pública. Esto ha alterado rápidamente el ejercicio de la ciudadanía, de un modelo activo —cuando menos en el plano ideal— a uno más pasivo o consumista, si se quiere (García Canclini, 1995). Las técnicas del "marketing" se han asentado en el campo de la política, aumentando la distancia entre la ciudadanía y los políticos, porque las ideas, las propuestas o las plataformas electorales ya no se discuten sino que se promueven como productos comerciales. La relación entre el votante y los candidatos —si es válido hablar en esos términos—, se establece cada vez más a través de las pantallitas de la televisión. El cara a cara característico de la política anterior tiende a perderse y los públicos son relegados al papel de consumidores de imágenes, muchas veces fabricadas cuidadosamente. Imágenes que en algunos casos se alejan mucho de la realidad, como pasa con ciertos cantantes, que no son capaces de cantar entonadamente ni un estribillo, pero que son un éxito comercial gracias a los milagros realizados por los estudios de grabación. Por otra parte, la interpelación a los políticos, una potestad ciudadana, se ha trasladado al espacio de los medios. Son éstos los que se encargan de interrogar a políticos y funcionarios, en nombre de un conglomerado ciudadano que se mantiene en el anonimato, escondido detrás de los porcentajes que arrojan los análisis de las encuestas de opinión. La relación entre representantes y representados, entonces, está cada vez más mediada por los medios, incrementando el alejamiento entre ambos. Pasividad, anonimato y consumismo parecen ser las características de la ciudadanía a finales del siglo y del milenio.

En segundo lugar, muchos asuntos que antes formaban parte de la política y eran de dominio público, hoy han pasado al ámbito de las preocupaciones privadas, como la salud o la educación. Como efecto de la retracción del Estado, el gasto público social tiende a reducirse, con el consiguiente impacto en la calidad y extensión de los servicios, que empiezan a ser vistos como deficientes en los sectores que por su posición social (profesionales, asalariados de ingresos medios, etc.) demandan mayor eficiencia y eficacia en su prestación. Se trata de sectores que, precisamente por su posición social, tienen mayores posibilidades de hacer oír su voz y por tanto de ejercer presión sobre las instituciones públicas. Su retiro de esos espacios contribuye a sacar de la discusión pública los temas de la salud, educación y, en general, el bienestar social, temas que empiezan a quedar fuera de la negociación política. A este achicamiento de los espacios de participación y negociación, coadyuva también el impacto de una ideología donde el logro del mejoramiento individual, con lógica exclusión de lo colectivo y la participación amplia en el espacio público, son predominantes.

Los convenios con los organismos multilaterales, por otra parte, contribuyen a esta depreciación de la actividad política, pues a la vez que fortalecen la tecnoburocratización de las decisiones importantes en política económica y social; trasladan la toma de decisiones de las arenas tradicionales de la política y de los políticos, a otros ámbitos, fuera del alcance del público y a manos de técnicos que rehuyen la confrontación política, pues no creen en ella, y sólo escuchan la opinión de los sectores más organizados y poderosos de la sociedad civil. Buena parte de estas decisiones se tornan en los llamados espacios transnacionalizados de la política, que están fuera del alcance de los partidos, sobre todo de aquellos cuya acción se circunscribe casi solamente al plano electoral. A algunos de estos

espacios, sin embargo, sí tienen acceso algunas organizaciones y movimientos sociales, que por la índole de sus objetivos, tienen conexiones que les permiten presionar en instancias multilaterales o en ámbitos nacionales que están fuera del alcance de los partidos¹.

En tercer lugar, como lo señala Lechner (1996: 13), se ha establecido una cultura de lo instantáneo, bien reflejada en el "fastfood" y el "videoclip"; que imposibilita la conformación de lealtades y permanencias en el tiempo. La gente se agrupa alrededor de metas muy concretas, del logro casi inmediato y de los movimientos sociales o los climas de opinión, que se disuelven una vez alcanzados los fines. Los partidos, anclados otrora en bases o militancias más o menos permanentes, tienden a desintegrarse. Ceden su lugar a agrupaciones mucho más dinámicas, que rechazan las referencias ideológicas, y operan con arreglo a intereses generalmente de corto plazo. Lo instantáneo y lo volátil son también otras características de nuestro tiempo.

En cuarto lugar, con el final de la guerra fría y el derrumbe de la Unión Soviética, las diferencias ideológicas del pasado se han atenuado. Hoy en día predomina una especie de tono monocorde en los planteamientos de política económica y social, y algunos partidos enfrentan serias crisis de identidad. Las opciones del menú que se presenta a los potenciales votantes carece de diferencias substanciales en cuanto a planteamientos, porque hay orientaciones definidas de antemano. Las diferencias las establecen las personas, los equipos, pero no los planteamientos, en sentido estricto. La participación política en el plano electoral, pierde sentido, porque las probabilidades de innovación de los gobiernos son limitadas, independientemente de los planteamientos o plataformas electorales.

En quinto lugar, como fue señalado, las grandes decisiones han emigrado de las arenas tradicionales de la política, donde el debate público era la característica, hacia los espacios donde se toman acuerdos entre cúpulas, fuera de la fiscalización ciudadana. Desaparecen los grandes debates nacionales y la política termina por informalizarse. Los partidos políticos pierden importancia como mecanismos generadores de política pública y de representación de intereses, y se convierten en maquinarias que solamente sirven para elegir presidentes, parlamentarios y miembros de los gobiernos locales, sin ninguna referencia político-ideológica real, con la consiguiente exaltación de las luchas por cargos y puestos, y el fortalecimiento de las prácticas clientelistas y antidemocráticas. Despojada de afeites, la política muestra su cara más repulsiva: la de mecanismo para satisfacer las ansias de acceso al poder de personas y grupos cuyos objetivos son puramente egoístas. En ese sentido no es de extrañar el establecimiento de especies de linajes políticos o dinastías civiles, que se adueñan de las cúspides partidarias e instituyen formas de sucesión en los cargos electivos, que no se basan precisamente en la capacidad de los designados. Tampoco es de extrañar, ante la pérdida de sentido de la acción política, el incremento de la corrupción.

¹ Un ejemplo de este uso de espacios transnacionalizados, lo constituyen las acciones de denuncia realizadas por sindicatos y organizaciones sociales de la Provincia de Limón, en Alemania e Inglaterra, sobre las condiciones laborales y el uso de pesticidas en la producción bananera.

El deterioro de la política y la democracia

Los efectos de estas transformaciones son diversos. En primer lugar, al centrarse casi exclusivamente en las cuestiones electorales², y al desdibujarse la dirigencia media y deteriorarse la relación con la base, los partidos dejan de realizar las otras funciones señaladas, acentúan las tendencias centralistas e incrementan las pugnas entre facciones por el control del poder. Se convierten en máquinas electorales que sirven para elegir gobiernos, pero que no gobiernan cuando los eligen. Ante la imposibilidad de convertirlas en políticas públicas, la plataforma y el programa se transforman en adornos que se usan durante las campañas electorales, pero que se olvidan rápidamente una vez que el candidato de turno se instala en la Casa Presidencial. En esas condiciones difícilmente puede esperarse la unión y la articulación de intereses diversos, lo cual constituye el núcleo de la representación política.

En segundo lugar, los partidos políticos pierden importancia en la formulación de políticas públicas. Como fue señalado, plataformas y programas son meros adornos, puesto que en la realidad, las directrices fundamentales en materia de política económica y social se formulan en otros espacios, donde los partidos tienen poca influencia. Esas directrices se definen realmente en las negociaciones con los organismos multilaterales, espacios donde los políticos han sido sustituidos por los tecnócratas. Cuando los acuerdos son comunicados a los partidos, generalmente ya no se puede hacer otra cosa que aprobarlos. Por esa razón, la Asamblea Legislativa se ha convertido en buena medida en sancionadora de "fait accompli", como los famosos programas de ajuste estructural.

En tercer lugar, se produce un incremento de la autonomía de las élites en el gobierno; que, además, en los últimos tiempos carecen de historias partidarias de larga data en buena parte de los casos. No se sienten, por tanto, afectivamente comprometidas con una tradición —en el caso de que ella exista—, ni obligadas a responder a partidos que carecen de mecanismos para controlar el desempeño gubernamental. Un ejemplo de esta autonomía: los equipos negociadores con los organismos multilaterales, que no sólo escapan al control de los partidos, sino que, a veces, al del propio Presidente de la República³. Puesto que carecen de socialización en el plano político, el comportamiento de estas élites denota también ignorancia o desprecio hacia la necesidad permanente de legitimidad que tienen el Estado y el orden político. En esas condiciones no es de extrañar que el logro de la eficiencia y la eficacia en la acción gubernamental se coloque por encima de cualquier consideración de índole política, y que la negociación sea sustituida por la imposición⁴. Quizá por este motivo el tema de la ingobernabilidad se ha convertido en un lugar común en el discurso de gobernantes y ministros.

² Los comités políticos y los directorios de los dos grandes partidos tienen poca presencia pública; no se manifiestan en los debates nacionales y no ejercen ninguna función orientadora para los partidarios. Es de suponer la existencia de una actividad no visible de consideración en esos aspectos; sin embargo, los entretelones del pacto Figueres-Calderón muestran como los grandes acuerdos se hacen al margen de las instancias autorizadas de los partidos.

³ Ver al respecto Raventós, Ciska, *The Production of an Order: The Structural Adjustment in Costa Rica (1980-1995)*. New York: Ph. D. Thesis, New School for Social Research, 1996.

⁴ La frase "nosotros no gobernamos para las encuestas sino para el futuro del país", repetida por altos jefes de la Administración Figueres, refleja bien esta actitud.

Finalmente, los intentos de democratización interna de algunos sectores de los partidos, encuentran serias dificultades para lograr aceptación general. Hay tensión entre las presiones democratizadoras, que demandan mayor participación de las bases en la toma de decisiones, sobre todo en lo referente a la selección de candidaturas para diputados y las presiones "funcionales" que, en el afán de convertir a los partidos en eficientes maquinarias electorales, ven la democratización interna como un escollo que pone en peligro sus proyectos de reingeniería política⁵. De esa manera, las preocupaciones y necesidades diarias de la ciudadanía quedan fuera de la esfera de acción de los partidos.

La sustitución de los partidos

La panacea para estos males, según los neopopulistas y los ideólogos del Estado mínimo, es la sociedad civil, entendida como la ciudadanía agrupada voluntariamente en una diversidad de instancias organizadoras, de acuerdo con intereses varios. Sin embargo, este planteamiento presenta varios problemas. Para empezar, puesto que la sociedad civil no es precisamente el reino de la igualdad, los sectores que pueden movilizar mayor cantidad de recursos materiales y simbólicos, son los que más influyen en las decisiones de política pública, y en general en los negocios del Estado. Sectores que generalmente defienden intereses particulares, sin una clara concepción del panorama nacional, de los límites, posibilidades e implicaciones sociales de las acciones y luchas que desarrollan otros sectores. Muchas de esas luchas se ven, inclusive, como altamente perjudiciales para los intereses particulares, y no pocas veces algunos sectores combaten encarnizadamente a otros, con efectos lesivos para el conjunto.

Ciertamente, en la sociedad hay intereses diversos, en algunos casos contrapuestos, y son comprensibles la defensa sectorial y las contradicciones. Por ejemplo, los sectores campesinos consideran que los avances salariales o la mejora en las condiciones laborales de los trabajadores del sector público significan menores posibilidades de atención a sus problemas de crédito o de asistencia técnica. Debido a eso no apoyan las luchas de los empleados públicos, pero sí manifiestan abiertamente su repudio y se colocan junto a las autoridades del gobierno, de la cúpula empresarial y de los grandes medios de comunicación, quienes generalmente combaten tales luchas por otras razones.

Una de las caras de la sociedad civil es, entonces, la dispersión de intereses, que imposibilita la articulación de movimientos amplios alrededor de demandas de carácter general. La necesidad de participación organizada de la sociedad es clara; pero de cara al Estado, sin la existencia de mecanismos de mediación de intereses, como los partidos políticos, lo que puede provocar desarticulación de la sociedad, disolución en múltiples y desligadas manifestaciones de intereses individuales y grupales, que impiden la visibilidad de los "intereses generales" y la construcción de instrumentos colectivos de acción política. En ese sentido, la gestión directa de la sociedad civil ante el Estado es una promesa incumplida.

⁵ A ello se agrega el estilo "patrimonial" de hacer política, seguido por algunos altos dirigentes, para quienes los miembros del partido son "su" clientela, a la que hay que proteger y nutrir.

En el caso costarricense, hasta hace unos pocos años, dentro del espectro denominado popular, los partidos de izquierda, con todas las limitaciones y defectos conocidos, proporcionaban algún nivel de articulación; también en ocasiones ese papel fue jugado por ciertos sectores del Partido Liberación Nacional. Posteriormente, ante la debacle de la izquierda, las ONG quisieron jugar ese papel articulador, pero el intento no pasó a más, sobre todo después de algunos conflictos que se presentaron con organizaciones sociales específicas. Hoy la situación es más grave, porque nos encontramos en una especie de "impasse": los mecanismos tradicionales han dejado de existir o funcionan con un déficit cada vez mayor, y la sociedad parece inmovilizada, como si hubiera perdido toda posibilidad de iniciativa. Se trata de una sociedad civil congelada, que no tiene capacidad para manifestarse y para desempeñarse activamente en la actual etapa de transformación. En esas condiciones la construcción del interés general está sesgada por el peso de unos cuantos actores en el plano de la toma de decisiones, que operan con visión restringida por sus intereses particulares. Sin la presencia de mediación, las asimetrías sociales terminan por imponerse descarnadamente, y el "interés general" sufre una especie de secuestro por parte de quienes tienen mayor influencia política.

Una sociedad civil fuerte es una premisa para el desarrollo político y para el fortalecimiento de la democracia, y deben realizarse todos los esfuerzos necesarios para su reactivación; pero no es suficiente para alcanzar ambas metas. También es necesaria la existencia de un sistema político desarrollado y autónomo, y por supuesto de mecanismos de mediación, como los partidos políticos. Como bien lo ha indicado Touraine (1994: 93), "El enfrentamiento directo, sin intermediario, del Estado y la sociedad civil conduce a la victoria de uno o de otra, pero nunca a la victoria de la democracia." Por tanto, si se quiere mantener y fortalecer el régimen democrático, los partidos y la política tienen que sufrir algún tipo de reconstrucción, para poder desempeñar el papel que las nuevas circunstancias demandan.

La reconstrucción de la política

Puesto que vivimos en sociedad, es decir, en interacción, acuerdos, colaboración, divergencias, conflictos, negociación, y, sobre todo poder, la política necesariamente tiene que seguir existiendo. Sin embargo, hay que aceptar que las modificaciones que han sufrido volvieron obsoletos algunos de los mecanismos y las formas de hacer política. Eso no significa que los partidos políticos deban desaparecer; cuando menos hasta ahora ninguno de los sustitutos planteados parece capaz de cumplir con tareas que siguen siendo básicas en los regímenes democráticos: la agregación de demandas, su procesamiento y la construcción del "interés general", por encima de grupos y sectores. Pero tampoco significa el mantenimiento del monopolio de la acción política, sobre todo ante lo que Arditi (1997) denomina "diseminación de espacios y formatos del intercambio político", que hace necesarios nuevos mecanismos y métodos de acción política.

Una reconstrucción de la política y de los partidos pasa entonces por ciertas reformas. En primer lugar es necesario restablecer la autonomía relativa del sistema político, lo cual implica un sistema eficiente de partidos y un parlamento fuerte. Esta revitalización del

sistema político también experimenta un conjunto de modificaciones en el plano electoral, que afectan la forma de elección de diputados y autoridades locales, así como el carácter del régimen. En Costa Rica se ha terminado por limitar excesivamente, tanto las posibilidades de postulación de hombres y mujeres a cargos de elección, como las de elegir entre opciones diversas. Pese a los intentos de apertura, en los dos grandes partidos, hay mecanismos que impiden el ejercicio pleno de la democracia interna, y en los partidos pequeños la situación no es mucho mejor. Deben introducirse modificaciones en los sistemas de elección, como la posibilidad de que los ciudadanos y las ciudadanas pueden seleccionar candidatos a diputados de listas diferentes, así como la inscripción de candidatos, al menos en el plano local, al margen de los partidos, como en otros países de Centroamérica. En el logro de estas transformaciones la sociedad civil puede jugar un papel fundamental, ejerciendo presión sobre las fracciones parlamentarias de los grandes partidos y ayudando a crear corrientes de opinión favorables al cambio, que presionen las camarillas que controlan a dichos partidos.

Es un hecho que el carácter presidencialista del régimen se ha agudizado con el consiguiente menoscabo para los otros poderes del Estado. La intervención del poder ejecutivo en los ámbitos de acción de los otros poderes ha ido en aumento en los últimos tiempos, en detrimento, sobre todo, del poder legislativo, que ha perdido la iniciativa en la formulación de leyes, y cuyas potestades en lo que se refiere a control político, se han venido deteriorando, con la complacencia de fracciones demasiado dóciles a los dictados del presidente de la República. El resultado es la creciente debilidad del sistema político, que está ahogando a la democracia costarricense. Es necesario iniciar un debate nacional sobre el tema del régimen político. Posiblemente, los desfases que han ocurrido en los últimos tiempos entre promesas de campaña y acción gubernamental real, hayan creado en la opinión pública condiciones para iniciar este debate e intentar una reforma constitucional que transforme el régimen político, de presidencialista a semiparlamentario. Es decir, un régimen en donde el presidente o el primer ministro sea de elección popular, pero donde la formación de gobierno esté supeditada a la existencia de una mayoría en la Asamblea Legislativa, sin la cual es imposible integrar un gabinete y gobernar. Esa fórmula, actualmente en vigencia en Israel y en Italia, aparentemente evita la inestabilidad del parlamentarismo, pero también la concentración de poder y eventualmente el autoritarismo que conlleva el régimen presidencial. Además, restituye al parlamento sus funciones de control político.

En segundo lugar, a pesar de que las tendencias imperantes indican que es navegar contra corriente, debe buscarse el fortalecimiento del ejercicio de una ciudadanía activa. Esto implica, por un lado, la reconstrucción de la esfera pública, que como lo señala García Canclini (189), no debe de estar "Ni subordinada al Estado, ni disuelta en la sociedad civil...", sino que se debe reconstituir "...una y otra vez en la tensión entre ambos;" y por el otro, una reformulación de la vida política que permita una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos. La democracia directa no es posible en todos los niveles; siempre tendrán que existir formas de representación. Pero, ¿por qué no incentivar la participación ciudadana tanto en el ámbito nacional como local, por medio de instrumentos como el referéndum, la iniciativa popular, y la reforma del régimen municipal? Los movimientos que han ocurrido recientemente ante amenazas a la calidad de vida y al medio ambiente en algunos cantones del país, muestran la existencia de un

potencial de participación y organización que podría ser usado con ventaja en otros menesteres. La participación de las mujeres en la política, por otro lado, debe ser incentivada. Ellas pueden jugar un papel fundamental en la reconstrucción de la esfera pública y el desarrollo de una ciudadanía activa, dadas sus luchas por el reconocimiento de derechos y por visibilizar aspectos de la vida privada que no pueden ser resueltos sino públicamente, como la violencia doméstica y el acoso sexual.

En tercer lugar, los partidos tienen que transformarse y adoptar formas de organización mucho más abiertas, que les permitan una relación cercana con la sociedad civil. La oligarquía y las pertenencias rígidas no pueden perdurar en un mundo en donde la apertura comercial y la competencia han ganado preponderancia y aceptación; donde la "flexibilidad" en el trabajo parece imponerse y donde el espacio cibernético ha construido una especie de ubicuidad. En esas condiciones los partidos políticos no pueden aspirar a mantener lealtades políticas a largo plazo. Tienen que ingresar en la corriente de la competitividad con base en planteamientos viables sobre el gobierno del país, a corto y mediano plazo. Dada la proliferación de espacios para la acción política, los partidos deben aceptar la existencia de otras formas de acción política fuera de su control.

En cuarto lugar, los partidos tienen que reconstruir el campo de las sanas diferencias. En un artículo reciente, Lechner (1997) dice que "Se suele analizar a los partidos políticos fundamentalmente como instancias de agregación de intereses, siendo por igual importante (y a veces más importante) considerar el otro papel de los partidos: ofrecer códigos interpretativos de la realidad." Hoy en día hay un vacío de códigos y un interés centrado en la administración de las instituciones, que se refleja en el énfasis en aspectos tales como eficacia, transparencia, rendición de cuentas, etc. No es que esto no sea importante, pero no puede ser lo único. La política debe recobrar el sentido que se ha perdido, para que el ejercicio de la ciudadanía vuelva también a tener sentido. Ya no parece válido ofrecer durante las campañas electorales como en los tiempos del populismo, para llegar al gobierno a actuar como neoliberales, apostando a la memoria flaca de los votantes. Hoy en día estos parecen haber tomado conciencia del engaño al que han sido sometidos y no están dispuestos a seguir el juego irresponsable de partidos y políticos. La transparencia en el discurso y en la toma de decisiones ha emergido como uno de los requisitos para la revitalización de la política en los últimos años del Siglo XX.

San Ramón, Tres Ríos, diciembre de 1997.

Bibliografía

- Arditi, Benjamín, "La mutación de la política: un mapa del escenario post-liberal de la política", Nueva Sociedad, N° 150 (julio-agosto 1997), 10-8.
-
- García Canelini, Néstor, Consumidores y ciudadanos; conflictos multiculturales de la globalización. México; Grijalbo, 1995
-
- Hirschman, Albert O., Interés privado y acción pública. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.
-
- Hirschman, Albert O., Salida, voz y lealtad; México: Fondo de Cultura Económica, 1977
-
- Lechner, Norbert, "La. dimensión cultural de la política; una conversación con Norbert Lechner", NEXOS, N° 237 (setiembre 1997).
-
- "Las transformaciones de la política", en Lechner, Norbert y otros, Globalización, política y partidos. San José: Cuaderno de Ciencias Sociales N° 87, Programa FLACSO-Costa Rica, 1996.
-
- Panebianco, Angelo, Modelos de Partido. México: Alianza Editorial, 1993.
-
- Raventós, Ciska, The Production of an order: The Structural Adjustment in Costa Rica (1980-1995). New York: Ph.D. Thesis, New School for Social Research, 1996.
-
- Touraine, Alain. ¿Qué es la democracia? Madrid: Temas de Hoy, 1994.

Foro Electrónico sobre Participación y Abstención Electoral en América Latina

Antecedentes

La convocatoria para la participación en el **Foro Electrónico sobre Participación Política y Abstención Electoral en América Latina**, circuló en la Sección Especializada de CAPEL en el sitio del Instituto Interamericano de Derechos Humanos bajo los siguientes términos:

¿Por qué un nuevo foro?

Dadas las múltiples peticiones para la apertura de un espacio de discusión sobre la participación y abstención electoral, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) abrirá un foro electrónico sobre dicho tema con el fin de contribuir con el desarrollo de su estudio.

¿Cuál es la dinámica?

- Se utilizará el espacio para foros electrónicos provisto por la Red Electoral de las Américas (<http://www.iidh.ed.cr/comunidades/RedElectoral>), en el cual se han habilitado distintos temas sobre la participación y abstención.
- La actividad contará con el apoyo de una moderadora y con la publicación en el sitio web de CAPEL (en la sección de *Aportes Académicos*) de un cuadro con resultados electorales en Latinoamérica y ponencias de apoyo para cada tema.
- Además, dado que la temática de la **XVII Conferencia de Tikal** es afín al foro, las ponencias que se deriven de ella se publicarán en la sección “Asociación de Organismos Electorales” (*en Conferencias del Protocolo de Tikal*) de nuestra página.
- Al final se realizará una síntesis derivada de los debates y se clausurará el foro.

Participación ciudadana

Texto base: *Seminario “Nuevos perfiles y mecanismos de participación de la sociedad civil en América Latina y el Caribe”*. Rodrigo Carazo Odio.

La vida en democracia supone dos componentes fundamentales: una clase gobernante que trabaje en beneficio del país y una clase gobernada que elija y fiscalice a quienes la representan. Tanto la una como la otra llevan sobre sí la responsabilidad de hacer funcionar la vida social, política y democrática de un país. Así, es de suponer que los altos grados de abstencionismo ponen en peligro a la democracia en el tanto la toma de decisiones la llevará a cabo un grupo ajeno a la realidad de la población.

- **¿Qué tan abiertos están los partidos políticos a la participación ciudadana en la toma de decisiones?**
- **¿Qué tan dispuestos están los ciudadanos a participar?**



El destierro del autoritarismo como forma de gobierno, sea bajo formatos militares o civiles, tuvo que ceder su lugar a regímenes y a liderazgos que basaron su legitimidad en la promoción de las libertades políticas, como parte del conjunto de derechos fundamentales que las sociedades de América añoraban.

El voto, las elecciones, los procesos libres y competidos, tuvieron en ese momento un papel primordial en la configuración del mapa político de nuestra América. Justamente en este primer paso los Organismos Electorales encontraron el rumbo de su identidad para emprender procesos de fortalecimiento institucional que le permitieran cumplir con sus responsabilidades de organizar, planificar, administrar y juzgar procesos electorales y convertirse en factores fundamentales de los procesos de consolidación democrática que experimenten sus propios países.

La importancia de las elecciones latinoamericanas en el último cuarto de siglo radicó en el hecho mismo de que se celebraran y se organizaran bien. No era fácil, ni ocurría en toda la región. La lección fue clara: votar no es cualquier cosa. Requiere de la extensión y de la asimilación de una cultura cívica por parte de la mayoría de la población, eficacia de unas instituciones capaces de garantizar el ejercicio del voto, la competencia de varios partidos, el debate libre sostenido en unos medios de comunicación libres.

Votar es lo primero y principal porque se apoya a un determinado gobierno y a sus políticas actuales; o porque, al contrario, se quiere terminar con ese gobierno, y censurar su política y exigirle una reflexión y rectificación en la oposición. Al fin y al cabo, la sustancia de la democracia es eso: la posibilidad de la alternancia en el ejercicio del poder, a plazo fijo y según procedimientos convenidos en la Constitución.

Pero a pesar de este perfeccionamiento técnico en la región la política se viene desacreditando. De distintas maneras la ciudadanía viene expresando su disgusto o su indiferencia frente a la forma en que se comporta la llamada “clase política”; y esa actitud, que ya está presente en la mayoría de países de América, es muy nociva y

dañina para el buen desenvolvimiento de la democracia que exige, como premisa mayor, la credibilidad política. En tal sentido, hay que reconocer que las mismas fuerzas políticas –partidarias- podrían llegar a convertirse en el principal factor “antisistema”.

Las democracias solo se sostienen con el beneplácito de los pueblos y este beneplácito solo se logra y se sostiene cuando los ciudadanos comunes y corrientes reciben los beneficios progresivos del progreso; cuando la población tiene el poder de decidir sobre el destino político de su sociedad. No es imaginable que el sistema se mantenga incólume cuando los electores están crónicamente descontentos. Esto es de sicología social elemental.

Roberto Cuéllar



Con respecto a la participación ciudadana, me gustaría hacer un comentario referido a la misma en relación con la elaboración de las leyes.

La iniciativa legislativa popular, consiste en un instrumento de participación del pueblo en el inicio del procedimiento legislativo, su utilización es de carácter excepcional, ya que la mayoría de los Estados que la han incorporado consagran la forma representativa de gobierno, siendo este siglo el que la ha integrado a las Constituciones con carácter subsidiario en el marco institucional de las democracias representativas.

LA PARTICIPACIÓN DIRECTA EN LA ACTUALIDAD

Sani destaca la existencia de tres niveles de participación política: el primero lo designa con el término de presencia y se refiere a comportamientos esencialmente receptivos, en los que el individuo no actúa personalmente, el segundo lo denomina activación, en donde el sujeto desarrolla fuera o dentro de una organización política una serie de actividades, y luego el término participación, en sentido estricto, sería para situaciones en las que el individuo contribuye directa o indirectamente en una situación política [\[1\]](#)

Hay que destacar que si bien estas dos últimas formas de "participar" estarían destinadas para grandes sectores de la sociedad, ya sea a través de los partidos políticos o las elecciones, no sólo a través de estos canales se llega al aporte directo del ciudadano en las políticas públicas, la iniciativa legislativa popular, debería ser otra de las opciones.

Sin embargo, dos factores van a condicionar positiva o negativamente la participación política; siendo estos las instituciones políticas existentes y la cultura política de la sociedad en cuestión [\[2\]](#)

En “*La iniciativa legislativo popular, ¿un instrumento de participación?*” [\[3\]](#) Comparo la situación de la misma en distintos países de Latinoamérica que la incluyen en sus Constituciones. Como conclusión observé que esta institución no se utiliza o se utiliza poco, a pesar de estar regulada y consagrada Constitucionalmente, se podría decir que

casi es decorativa y su funcionalidad es más que dudosa teniendo en cuenta todos los requisitos necesarios para su ejercicio y a sabiendas que en cualquier caso la decisión última siempre corresponde al órgano representativo.

Pienso, que si se incorpora una institución en la Constitución aunque sea con carácter subsidiario, tiene que hacerse con todas sus consecuencias y no parece lógico incorporar instituciones, para imponerle luego un cúmulo de limitaciones que las deje neutralizadas.

No obstante esto, los Estados que la han incluido optaron por una vía intermedia que no puede satisfacer ni a los partidarios ni a los detractores de la misma y que la deja consagrada a nivel Constitucional, pero en desuso al mismo tiempo, expresando un doble discurso normativo.

El objeto de la iniciativa legislativa es laudable en el sentido de que los ciudadanos pueden llegar al Parlamento con propuestas normativas al legislador para la aprobación de disposiciones que satisfagan demandas de distintos grupos que no encuentran eco en las formaciones políticas con representación parlamentaria y por lo tanto me parece que sería importante contar con una regulación a nivel de legislación ordinaria que satisfaga su esencia.

Por lo señalado, considero que el verdadero espíritu de los artículos constitucionales y de las leyes reglamentarias que la regulan ha de ser amplio para que se cumpla el verdadero objeto de la misma.

Este caso nos evidencia como a veces se crean mecanismos de participación directa ciudadana, incluso con rango Constitucional, pero con tantas trabas, que a la larga se genera un efecto contrario al de participar, e incluso podría causar niveles de apatía y desinterés de los ciudadanos por las cosas públicas.

[1] ALCANTARA SAEZ, Manuel: "Gobernabilidad Crisis y cambio" Ed. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1994. Pág. 64.

[2] SANI, Giacomo: "Participación Política". En Bobbio y Mateucci "Diccionario de Política". Ed. Siglo XXI. 1981, Madrid. Págs. 1181 - 1182.

[3] Giselle Mizrahi Mass "La iniciativa legislativa popular ¿un instrumento de participación? Universidad de Salamanca

Giselle Mizrahi



La participación ciudadana y los nuevos esquemas democráticos Contemplar el concepto de democracia, hoy por hoy, obliga a considerar como mecanismos de participación ciudadana, no sólo las elecciones como forma de designación de

autoridades, sino también todos aquellos que permitan la injerencia colectiva en la formulación de políticas públicas (en sus fases de elaboración o adopción) y el control de gestión, llámese referendos revocatorios o recall.

Venezuela, a partir de 1999, incorporó en su recién aprobada Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) un conjunto de dispositivos dirigidos a incrementar cualitativa y cuantitativamente las formas de inserción social en la política, partiendo de un paradigma de democracia participativa, esbozado en su Artículo 5, que reza:

“Artículo 5. La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público.

Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos”.

Tal participación, incluye mecanismos como: elección de cargos públicos, referendos (aprobatario, abrogatorio y consultivo), consulta popular, revocatoria del mandato, iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, cabildo abierto, asamblea de ciudadanos, entre otros. (Artículo 70 CRBV). De igual forma, se consagra el mandato constitucional de contar con representantes de la sociedad civil o al menos la vigilancia de éstos, en la designación de autoridades de los poderes públicos no sometidos a elección popular como los son el Poder Judicial (Art. 264 CRBV), Poder Electoral (295 y siguiente CRBV) y Poder Ciudadano (Art. 279 CRBV) e incluso formar parte de ellos, como es el caso de la administración electoral subalterna (Juntas Regionales, Municipales y Mesas Electorales), órganos temporales, ad hoc, integrados por miembros seleccionados de forma imperativa (servicio electoral obligatorio) a través de un sistema aleatorio.

Adicionalmente, la citada carta magna regula a órganos de la sociedad civil, tales como partidos políticos, gremios y sindicatos, en lo concerniente a la organización de sus procesos electorales (Art. 293, numeral 6) a objeto de garantizar la democratización y la consagración del derecho de participación de sus afiliados, delegando tal atribución al Consejo Nacional Electoral como ente rector del Poder Electoral.

No obstante, materializar tales principios no ha resultado tarea fácil y muestra de ello lo encontramos en: 1) los mecanismos de designación cooptativa y por ende no a tono con el mandato constitucional, por parte de la Asamblea Nacional Constituyente, de los representantes de los Poderes Ciudadano, Judicial y Electoral en el año 2000, argumentándose una presunta “ilegitimidad institucional” y la necesidad de renovar los mandatos electos popularmente en 1998, además de lo complejo de instrumentar la recientemente aprobada Constitución; 2) la interpretación realizada por el legislador sobre la composición del Comité de Postulaciones del Poder Electoral, (mayoritariamente integrado por Diputados de la Asamblea Nacional, pese a lo estipulado expresamente en la CRBV en cuanto a que debían ser de la sociedad civil) en el proceso efectuado en el 2003; 3) las normas que regulan los procesos electorales gremiales (CNE, 2003) en las cuales se disponen mecanismos limitantes de la autonomía de las Comisiones Gremiales y por ende de la sociedad civil (se permite la interposición de recursos de impugnación directamente ante el CNE, obviando al órgano

natural como lo es la comisión electoral; nombrando funcionarios del CNE apostados en las mesas electorales con el objeto de recabar una copia del Acta de Escrutinio; considerando la factibilidad técnica del ente comicial como criterio suficiente para aprobar o rechazar la fecha de celebración de elecciones; entre otros).

Sin embargo, el caso actual más prominente de la intervención estatal en los espacios públicos lo encontramos en el Anteproyecto que sobre los referendos revocatorios presentó para su discusión la recientemente designada directiva del Consejo Nacional Electoral, en las cuales por ejemplo: se limitaba la participación ciudadana puesto que se les obligaba a las agrupaciones de la sociedad civil que desearan solicitar este tipo de consulta inscribirse previamente ante el órgano electoral; se establecieron trabas para su cumplimiento, a saber: procesos altamente burocratizados, lapsos indefinidos y/o engañosos, obligatoriedad de utilizar sistemas automatizados de votación en un país que en más de 45 años de democracia no ha logrado implantarlo, por citar solo algunos. Tales normas fueron parcialmente modificadas, generándose *las Normas para regular los procesos de Referendos Revocatorios de mandato de cargos de elección popular* (CNE; 09/2003), en las cuales si bien se coloca a los solicitantes en un trabajo difícil, no es menos cierto que lo hace medianamente factible. Cabe la pena destacar el papel protagónico de los sectores organizados de la sociedad y especialmente de los medios de comunicación, en un doble rol: como actores participantes y voceros de terceros; en la colocación como tema de agenda y promotores de las modificaciones efectuadas en el mencionado Anteproyecto.

Con todo esto se puede concluir, al menos:

1. La importancia del cambio de paradigma representativo (principalmente elecciones y partidos políticos) por uno participativo (múltiples mecanismos de participación ciudadana por grandes sectores de la sociedad civil) como forma de fortalecimiento de la democracia;
2. El peso y la significación que establece la consagración constitucional en el cambio de dicho paradigma;
3. Las diversas formas como se pueden articular los mecanismos de participación ciudadana, que van incluso más allá de la esfera pública;
4. La resistencia por parte del Estado, los gobiernos de turno – especialmente aquellos no vinculados materialmente con los nuevos paradigmas de democracia, o peor aún, con los regímenes de libertades - e incluso de los partidos políticos de acatar en la práctica los dispositivos legales de la participación.

MSc Jesús Castellanos
Prof. PostGrado Sistema y Procesos Electorales
Universidad Central de Venezuela

Legitimidad

Texto base: *El fraude electoral de las democracias formales*. Marcos Roitman Rosenmann.

Uno de los requisitos fundamentales para la vida en democracia es el consenso y la aprobación de la actuación gubernamental, y uno de los primeros pasos para alcanzarlos consiste en llegar al poder con un fuerte apoyo electoral. Sin embargo, la afluencia a las urnas electorales ha pasado de ser un ejercicio cívico primordial a una práctica cada vez más difícil. Por ejemplo, de los 3.171.224 electores hábiles para las elecciones presidenciales salvadoreñas en 1999, únicamente sufragaron 1.223.215. De ese 38.57% de participantes, solo el 19.37% votó por el actual presidente Flores.

A partir de los altos grados de abstencionismo señalados ¿cuáles reformas electorales cree usted podría reforzar la legitimidad del sistema político-electoral y de los políticos?



Dado que en muchas ocasiones las leyes y sus reformas no tienen un impacto efectivo en el comportamiento diario de las personas, creo que la solución no está en implementar nuevas reglas en el campo jurídico, sino nuevas reglas en el juego cotidiano de los ciudadanos, ya que pienso que las medidas que impactan de forma directa la mente de las personas son las de mayor efectividad y eficacia.

Por lo tanto, creo que una forma de darle legitimidad al sistema político-electoral, a los partidos políticos y a los políticos mismos es haciéndole ver a la ciudadanía la relación triangular que hay entre participación electoral-legitimidad-gobernabilidad. Me explico:

- El abstencionismo desemboca en la elección de gobernantes no aprobados por la mayoría (y, por lo tanto, lejanos de ella).
- Estos, a la vez gobernarán en función de los que lo eligieron (es decir, de una minoría).
- Por lo anterior, se tomarán decisiones en función de una minoría pero que afectarán a la totalidad de la población.
- Con un gobierno que toma decisiones contrarias a las necesidades y/o voluntades de la mayoría, los problemas de ingobernabilidad (ej. bloqueos de carreteras, huelgas, enfrentamientos entre civiles y la policía, etc.) están a la orden del día.

Así, notando la relación directa que hay entre problemas de gobernabilidad y abstencionismo se hace más claro el rumbo adecuado para la toma de decisiones en materia de participación electoral, por lo que creo que, desde la infancia, debe educarse a los futuros ciudadanos tomando en cuenta este enfoque triangular: abstenerse de votar conlleva a ser dirigidos por gobernantes que, muy probablemente, no satisfagan nuestras necesidades.

Finalmente, soy de la firme convicción de que los encargados de tratar el problema del abstencionismo (ya sea el órgano electoral, los partidos políticos, alguna ONG, etc.) deberían de leer entre líneas para tratar de entender el por qué del comportamiento electoral de las personas. Es decir, se debería de atacar el abstencionismo desde la raíz, o mejor dicho desde el enfoque del elector, para dar con soluciones de impacto real.

Sergio

Corrupción

Texto base: *Visión contemporánea de la corrupción*. Michel Rowland.

Los actos de corrupción cometidos por la clase política violentan el principio del bien común y burlan la tarea asignada por la ciudadanía de contribuir con el desarrollo del país. La corrupción es un mal que corroe la igualdad, la confianza y la legitimidad y que actúa en detrimento de la vida en democracia.

- **¿Cree usted que el abstencionismo es una consecuencia de la corrupción?**
- **¿Considera que la clase política funda su accionar en los principios del bien común?**



Indirectamente sí, ya que a través de los años en un sistema político como el de nuestro país (ECUADOR), con su inestabilidad económica, social y sobre todo política, este mal de los últimos años, llamado CORRUPCIÓN, ha mermado en sí en la ciudadanía la creencia en uno o varias personas, así como en Organismos e Instituciones Públicos, no solo de carácter público, sino también esta mano negra ha llegado al Sector Privado. Creo importante tomar en consideración la definición de CORRUPCIÓN aplicándola al sector público, la misma que dice:

“Es el abuso de poder público para obtener beneficio particular”

En nuestro país, en estos últimos tiempos hemos vivido el apogeo de esta, en este sector, Presidentes que se han llenado los bolsillos con la plata del pueblo, escapando sin la menor dificultad y gozando de los beneficios ajenos en el extranjero, Funcionarios menores, acostumbrados a ser coimados para realizar trámites o impulsarlos, sin ninguna sanción tampoco.

En pocas palabras esta degradación humana que ha llegado a nuestros países, ha sido devastadora en todos los sentidos, escándalos tras escándalos, todo el mundo en contra, leyes imperfectas o no aplicadas como se debería, nuevamente por esta lacra llamada CORRUPCIÓN.

Los pueblos en sí, y sus “Gobernantes”, han intentado de todas las formas posibles erradicarla, pero nada ha sido realmente suficiente para conseguirlo, creo que la única solución sería que volviéramos a nacer.

La CORRUPCIÓN ha afectado tanto a nuestros países, que hasta en la parte electoral se notan las consecuencias, la desconfianza que ha creado en el pueblo hacia sus “líderes”, convirtiéndose en un círculo vicioso, en un cuento de nunca acabar.

Las fórmulas que éstos “líderes” han buscado para convencer nuevamente a los electores, ha sido justamente el combatir la CORRUPCIÓN.

Pero al alcanzar el Poder, viene una grande y grave pregunta: ¿Cómo podemos confiar en esa persona en la que pusimos toda nuestra confianza para que nos ayude a solucionar tantos problemas, si al llegar, ellos son los primeros en caer en la trampa de

la CORRUPCIÓN?... La respuesta es sencilla, muchos de éstos “líderes” nunca fueron nada, ni tuvieron nada, de repente de ven rodeados de poder y dinero, y eso los lleva muchas veces corromperse o también se dejan corromper por quienes los rodean, queriendo tener lo que nunca tuvieron y cada vez más a costa de millones de personas que confiaron en ellos.

No podemos encasillar a la CORRUPCIÓN solo por buscar dinero, sino la que es peor, la que busca PODER.

Podemos concluir entonces, que si ha afectado la concurrencia de los electores a las urnas, gracias a la falta de seriedad, honorabilidad, ética y sobre todo lealtad de parte de los “líderes”, hacia el pueblo que fue el responsable de que hayan alcanzado esas posiciones.

¿Considera que la clase política funda su accionar en los principios del bien común?

Esa es la idea de la clase política, existen muchos sujetos políticos con buenas intenciones y buenas ideas, pero lamentablemente eso no es suficiente, el problema básico es que se rodean de las personas no adecuadas, perdiendo el objetivo y las metas que los hicieron llegar hasta allá; estas “terceras personas” logran que muchos de los sujetos o grupos políticos sean encasillados de la misma forma. NO debemos tampoco generalizar esta visión, ya que existen “líderes” valiosos que no han permitido que ese gusanito de la CORRUPCIÓN se meta en ellos, pero realmente son casos contados con los dedos.

Por otro lado existen también clases políticas, fuertemente cimentadas, económica e ideológicamente, que tienen un solo propósito, ver la forma de cómo sacar más réditos personales a costa de los demás.

Pero hablar del accionar de principios del bien común en la clase política, me parece muy diferente a la realidad que atraviesan nuestros países.

Lcdo. José Gabriel Terán Varea
Coordinador de Relaciones Internacionales
Tribunal Supremo Electoral de Ecuador



La ética: el disfraz del político Moderno
MSc. Hannia Vega, Politóloga

¿Por qué los políticos modernos sólo nos hablan de ética para resolver el problema fiscal, de ética para resolver el problema social, de ética para resolver lo más y lo menos? Pues bien, hoy día la ética general sea convertido en la **acción** para resolver problemas tenidos por fundamentales y hasta obligatorios moralmente. Es decir, los políticos han optado por la moralización de los medios para obtener un fin, que en la mayoría de los países incluido CR, ese fin es el poder político. Veamos algunos ejemplos que confirman nuestra esta afirmación.

Durante la recién pasada campaña electoral a falta de propuestas de fondo se inicio una desgarradora competencia sobre quién era más ético o más puro, al tal punto que los costarricenses recibimos una serie de promesas cuyo estribillo fundamentalmente era: “cuando yo sea presidente no abra corrupción o no abra chorizo”, o “cuando mis diputados estén en el congreso, no se comerá, no se viajará, no se pecará”. A ocho meses del nuevo periodo constitucional, y después de al menos, cuatro escándalos periodísticos sobre uso de vehículos para trabajar, uso de transferencias o partidas específicas para comunidades que las necesitan, el viajar con recursos privados pero sin que se les rebajen las dietas, el cenar en el plenario con recursos públicos, nos preguntamos ¿no es el consejero moral el primero en traicionar sus consejos para seguirlos brindando?, ¿no es necesaria esta traición para buscarla y repetirlo todo siempre? Alguien que sigue o respeta una norma ¿por qué tiene que explicarla o transmitirla si, precisamente, al hacerlo, se le pervierte?

Pues bien hoy, más que nunca entendemos por qué Maquiavelo, anunció la separación de la moral y la política y nos habló de la ética del poder. La ética pasó a ser un discurso entre otros para aspirar al poder por el poder mismo. Es hasta con Foucault, y Nietzsche, que la “ética” del poder se empieza a estudiar con sus propios instrumentos, extraídos de los más fríos de sus cinismos, carentes de juicios morales y científicos y que, *desde el discurso, serán presentados como “efectos de verdad”*. La ética desaparece de estos horizontes y se convierte en una herramienta más en manos de los grupos en lucha que ya no solamente se reducirán a la política.

Este es el dilema al que hoy más que nunca se enfrenta el costarricense, hoy algunas ofertas políticas, con el fin de obtener el poder político, se disfrazan de juzgadores que construyen una imagen de las situaciones que se separan del acto único y singular que la originó y lo ata dentro de una repetición que los demás tienen que seguir. Con este disfraz se pretende envolver a los ciudadanos en una trama que confunde la diferencia entre el ser y el deber ser. ¿No es absurdo invitar a algo que jamás alcanzaremos?, Será que para ellos, es más fácil crucificar a quienes utilizan instrumentos básicos para trabajar, en vez de perseguir a quienes no trabajan. ¿Por qué estos políticos disfrazados ofrecen a los ciudadanos ideales éticos imposibles de cumplir?, Será por que estos políticos disfrazados con el discurso de la ética, necesitan exigir cada vez más para aparentar ser superiores o mejores, en un mundo donde la mayoría somos iguales. ¿Por qué estos políticos disfrazados persiguen a los propios exigiéndoles correr detrás de algo que siempre será inalcanzable? Será por que la obsesión, es tal que no importa la honra de los demás.

La situación se vuelve tan trágica como divertida. Mientras unos llaman a restaurar unos viejos valores que jamás se han puesto en práctica, otros llaman a dejarlos correr en contextos extraños que no producirán los resultados que se esperan, engañando con ello, una vez más al pueblo. Concluimos pues, entre regresar de donde no hemos venido y equivocarnos al seguir adelante esperando algo que no se puede obtener, emerge la realidad cruda y sin discurso que denominamos el disfraz de los políticos modernos, y que no es más que una opción electoral, apetitosa.

Hannia



¿Cree usted que el abstencionismo es una consecuencia de la corrupción?

En una primera instancia podríamos decir que la corrupción en el sistema político da como resultado el abstencionismo electoral porque la sociedad (el hombre) ha perdido credibilidad en los políticos debido a que ellos nos muestran un doble discurso, una doble imagen, planes de trabajo inconclusos, un equipo de trabajo de dudosa reputación o con un conocimiento de la realidad social escaso, por lo que llega un momento en que la presión externa los ahoga.

Podríamos decir que en estos momentos la sociedad una mayor intolerancia hacia el incumplimiento de las promesas de campaña: al realizar comparaciones entre lo que se dice y lo que se hace, y al constatar la pasividad o inexistencia de políticas públicas concretas y efectivas, el electorado se siente defraudado y engañado, lo cual contribuye a que este vea al abstencionismo como una alternativa electoral más.

Otra cosa que tenemos que analizar son las causas del abstencionismo en el libro Diccionario Electoral editado por Instituto Interamericano de Derechos Humanos ya que en él podemos ver algunas causas de dicho problema tales como los factores socioeconómicos, psicológicos, políticos (ver Pág. 5) y poder ampliar más nuestro conocimiento sobre este problema.

Podríamos concluir que la corrupción pasiva (es decir lenta, pero muy lenta...) va a tener como resultado un abstencionismo mayor.

¿Considera que la clase política funda su accionar en los principios del bien común?

Un jefe comentaba que con las buenas intenciones no hacemos nada...

Los partidos políticos fundan sus doctrinas en buenas intenciones, en desarrollo social o sostenible, en oportunidades para todos, igualdad de género, salud como un bien común, etc. Sin embargo, al no cumplir con lo anterior, se da como resultado escándalos, desfalcos, falta de credibilidad en el sistema político.

Además, un problema enorme que tiene la clase política es el llenarse de favores políticos a terceras personas que al final repercuten en el desarrollo de su plan de trabajo, ya que estos de alguna forma cobrarán dicha factura al grupo.

Otra cosa me gustaría discutir con el grupo es ¿qué entendemos por el bien común o que entiende la clase política por el bien común?

Ronald J. Aguilar S.

Instituto Interamericano Derechos Humanos



Creo que la **abstención** no en todos los países se puede evaluar de la misma manera, en los países donde la democracia ha sido muy efímera y además existe mucha pobreza y falta de desarrollo, como nuestros países llamados tercer mundistas muchas veces es por la poca llegada a los sitios mas alejados y no se nos ha enseñado a la toma de la conciencia cívica.

La abstención en las zonas mas desarrolladas puede ser una respuesta a la corrupción que existe en los gobiernos ya que la clase política nos hacen ver la existencia de un doble comportamiento dos lenguajes diferentes uno para las elecciones y el otro cuando llegan al poder y no cumplen con sus programas.

Los Partidos Políticos fundan sus doctrinas en el bienestar común en sus planes máximos y mínimos pero muchas veces los actores políticos de turnos son los que destruyen la imagen y trayectoria de estos partidos con el comportamiento negativo y en contra de los principios doctrinarios y se venden al mejor pagador de las campañas o los favores o a beneficiar a los amigos

Martha Malpica

Ideas básicas del abstencionismo

Texto base: *El abstencionismo electoral: algunos dilemas derivados de su existencia para el derecho y la administración electoral.* José Thompson

Dado que el abstencionismo es fomentado por múltiples causas como el escepticismo hacia los procesos electorales; la hostilidad hacia la representación partidaria y la falta de credibilidad en la honestidad de la clase política, se constata que no es una cuestión de mera indiferencia.

¿Cree usted que los altos grados de abstencionismo merecen ser tomados en cuenta como “una fuerza política” más?



MARKETING POLÍTICO VERSUS ABSTENCIONISMO

Por María José Bendaña

Para muchos, el fenómeno del abstencionismo se da entre otras cosas por el desencanto y decepción que experimentan sectores de la población en relación con los Partidos Políticos.

El abstencionismo es un indicador de la participación que muestra el porcentaje de los no votantes sobre el total de los que tienen derecho de voto.

Es por eso, que los Partidos Políticos en las elecciones del 2003 deberían hacer un Marketing Político, o bien dicho en nuestro idioma una comunicación política que conquiste a ese gran número de personas que han perdido la fe y que ven desierto el panorama político.

Los Partidos Políticos al escoger a sus candidatos, deberán hacerse el propósito de hablar de sus propios proyectos y olvidarse de hablar del opositor, tienen que tener presente que los recursos siempre son escasos en una campaña y hay que aprovecharlos al máximo, para proyectar al ciudadano la idea de que la pugna es saludable.

Si bien, para posicionar a un candidato en la preferencia electoral y garantizar la aceptación del desempeño de su gobierno, los medios de comunicación son su mejor aliado; estos medios deberían ser para transmitir la esencia de su mensaje político y no una herramienta para agredir a sus contrincantes.

El Diccionario del Centro de Asesoría y Promoción electoral (CAPEL) en su última edición cita que en la actualidad los partidos son definidos en el marco del funcionamiento de los sistemas políticos. Prácticamente no existen definiciones globales de ellos, sino conceptualizaciones referidas a problemas acotados (representación, articulación de intereses, legitimidad, ideologías, etc.)

Otros autores son más puntuales y opinan que los Partidos Políticos son sólo grupos pacíficos de adversarios que creen que sus intereses y principios se defienden en uno u otro partido, por lo que la estirpe de enemigos cambia al de opositor de ideas.

Lo cierto es que la política y los Partidos Políticos en nuestro país no son malos, es la forma de hacer política la que no está bien. La política está presente en todas las referencias y conexiones humanas.

Cuando un niño aprende que sonriendo o llorando para sus padres, recibirá atención y sus deseos serán atendidos, ya está haciendo política.

Tenemos que cambiar la idea de que para un Político, el único objetivo es lograr el triunfo electoral, debemos buscar cómo mejorar la cultura política e incrementar la participación ciudadana.

Criticar a los líderes políticos al final no beneficia en nada, porque en las mentes de los votantes, sólo está la preocupación de como solucionar el hambre, la salud, la vivienda y el empleo.

El trabajo fundamental de un político es perseverar en sus esfuerzos, prepararle el camino para realizar los objetivos que el pueblo no puede conseguir por si mismo.

Lo que el país exige en estos momentos son personas que tengan un discurso bien sustentado, acompañado de acciones, que sean capaces de comunicar y motivar al ciudadano que no se quede en casa lamentando su destino.

María José Bendaña



IDEAS BÁSICAS DEL ABSTENCIONISMO ELECTORAL: ALGUNOS DILEMAS DERIVADOS DE SU EXISTENCIA PARA EL DERECHO Y LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL”

El voto ciudadano, siendo como es, el basamento primero y punto de partida del sistema democrático, representa una operación compleja que no puede reducirse a argumentar si se lo ha de considerar como “derecho” o si le debe nominar solamente como “deber”.

Teniéndose en cuenta que, mientras no se invente otro mejor sistema de administración y gobierno del Estado, la Democracia es lo más calificado y deseable, los encargados de la Administración Electoral deben profundizar permanentemente su estudio y análisis, y deben tener como meta la obligante búsqueda de su perfeccionamiento.

En esa búsqueda de perfeccionamiento, conseguir la participación de todo el conglomerado social en capacidad de votar, es un ideal que nunca debe perderse de vista y que debe agotar iniciativas y esfuerzos para perseguirlo.

José Thompson, el expositor de materia tan compleja hace la enumeración de las limitaciones que contribuyen para el abstencionismo, y, señala como el primero: la imperfección del Padrón Electoral; y, es verdad, y mucho más lo sentimos en países como Ecuador, donde la migración es masiva; en un alto porcentaje, la migración ilegal, de tal manera que, deja inflación del Padrón. El país no tiene referencias reales del

número de ecuatorianos en el Exterior; así: se habla de un millón; hay quienes sostienen que dos millones; lo cual, frente a un Padrón de 8'154.424 ciudadanos, tiene una inflación importantísima. El voto en Ecuador es obligatorio; el ausentismo registrado en las elecciones de octubre del 2002, se aproxima al 30%. Urge un saneamiento del Padrón; el Tribunal Supremo Electoral, después de que ya lo pidió al Congreso en el 2001, lo vuelve a hacer ahora: una reforma legal que autorizaría que a los ciudadanos que no han votado en dos procesos seguidos, se les pase a un Padrón Pasivo, para sanear el documento básico de la elección.

Fuera del asunto del Padrón, consideramos que las otras circunstancias puntuales señaladas, como distancia a los centros de votación, las pérdidas que puedan sufrir en los negocios cuando la votación es en día de trabajo, y otras de naturaleza semejante, no son tan determinantes para el volumen de abstencionismo.

Creemos necesario dar más atención a otros factores; para ello, y para que todos “hablemos el mismo idioma” como quiere el expositor, precisemos que el voto es DERECHO: facultad ciudadana para elegir mandatarios y representantes, y DEBER, porque como integrante de una gran sociedad debe aportar con sus decisiones para afianzar el sistema, el gobierno y a quienes lo ejercen; igualmente, las leyes que se dicten y quienes las expidan con el objetivo del bien común.

En Ecuador, repetimos, el voto es obligatorio: a excepción de los mayores de 65 años y los analfabetos, que tienen voto facultativo; se estudia, agregar a este voto facultativo a los DISCAPACITADOS, aparte de que consideramos también normas que les faciliten el cumplimiento del derecho si desean hacerlo. Las elecciones se cumplen siempre en día domingo para que no haya interferencia con días de trabajo y actividad. Se procura, dentro de limitaciones que siempre existen, ofrecer facilidades para el ejercicio del voto; las mujeres votan en filas separadas de los hombres; los votantes reciben un comprobante que, luego, les es necesario para gestiones bancarias, administrativas, judiciales. Por ser obligatorio el voto está sancionada su falta: por consideraciones de la pobreza de la gente la sanción es pequeña: 4 DÓLARES, pero para niveles de capacidad económica, la pequeña multa alienta a la ausencia: evitarse las incomodidades y esfuerzos que significa votar, si se subsana con solo 4 DÓLARES, a mucha gente le invita a no votar. La multa por no votar en el vecino Perú, es equivalente de 30 DÓLARES.

Antes de concluir con este aparte, será conveniente insistir en que es principio de moral elemental que todo derecho incluye un deber. Por otra parte, la Declaración de los Derechos Humanos, dice:

“Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos..... La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice ala libertad del voto”

Mientras en la Carta Democrática Interamericana, se lee:

“El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”.

Por consiguiente: si el ciudadano tiene el derecho de votar tiene la correlativa obligación de ejercer el voto para alcanzar tal derecho; dejar de ejercerlo, no es el ejercicio de un derecho humano, es la conspiración contra ese derecho y contra el sistema: es subversión condenable, porque cada ciudadano es miembro de la soberanía de la nación. Quien no concuerde, puede votar nulo o votar en blanco; pero dejar de hacerlo a conciencia, es deslegitimar lo que hace la mayoría que es la que da sostén y legitimidad al sistema democrático. Hagamos todo lo que se pueda, para mejorar, para perfeccionar la democracia, pero no conspiremos contra ella, menos en calidad de grandes responsables de ese gran don en la vida de los pueblos.

Pero, en nuestro concepto hay dos factores más determinantes para el ausentismo:

- 1) La falta de cultura cívica
- 2) El rechazo al sistema y a los candidatos

1) La falta de cultura cívica.- El mundo va repletándose de nuevos objetivos, nuevos estímulos y nuevos anhelos para la vida. Hay una crisis de valores, de idealismo, de patriotismo. Creemos que hay hasta una confusión de conceptos: considerar un derecho humano, la subversión contra lo que constituye la base y sustento de la gobernabilidad, el progreso y la búsqueda del bien común; considerar que es derecho humano oponerse al derecho-deber del voto, es invitación a la anarquía; la anarquía es la antítesis de la democracia, quienes así piensen, nada tienen que hacer en la barrera que sueña y trabaja por la promoción de la democracia.

En la vida y marcha de los organismos de administración electoral, siempre habrá espacio para ocupar un papel protagónico en la formación de la conciencia del ciudadano.

En esa línea de pensamiento se ha insinuado al Pleno del Tribunal Supremo Electoral (20-05-2003):

“La tarea más importante del Tribunal es trabajar por robustecer la convicción ciudadana con una profunda conciencia democrática y con la siembra de una nueva conciencia de respeto y rectitud de procedimientos. Debería volverse al empeño de trabajar con el Ministerio de Educación y Cultura para cambiar el pensum de estudios, y crear honda responsabilidad cívica desde el inicio de la Educación; convertir a los Tribunales Provinciales Electorales en promotores de cultura republicana; y, buscar una acción concertada de todos los entes del gobierno, de la política y de la sociedad, para trabajar en la misma dirección. El fruto no será inmediato, pero quedaría la enorme satisfacción de haberlo iniciado”.

2) El rechazo al sistema y a los candidatos.- No podemos negar que hay esta situación. Frente a ello, los Organismos administradores, tienen nuevamente, su función y su tarea: por los medios y diferentes arbitrios existentes, con iniciativas nuevas y con acción decidida, deben promover todos los eventos orientados a alcanzar el diálogo con todos los sectores, diálogo que tenga como objetivo la exposición de la bondad del sistema y la búsqueda de su mejoramiento por la acción de todos sus actores.

De otro lado, no podemos desconocer que el sistema tal como lo vivimos, él mismo aporta elementos para que la gente exprese su rechazo, pues, en la práctica, candidatos de dudosa nominación, alcanzan el triunfo por el voto ciudadano esperanzado; encumbrados a la función se olvidan del programa ofrecido; ignoran al pueblo que los eligió, nunca vuelven sobre la obligada búsqueda del bien común, ni más toman en cuenta la democracia que deben servir y cultivar; esto cuando no, toman la función como botín para agnados y cognados, fuente de negocios, de enriquecimiento indebido, etc.

Es indispensable que las leyes y las administraciones electorales, vigilen la democratización de los partidos, especialmente para la selección de candidatos a funciones de elección; la presentación de serios programas de acción o de gobierno; rendición periódica de cuentas durante el desempeño, y ágil revocatoria del mandato cuando las circunstancias ameriten y cuando el electorado haya sido defraudado. Todo, porque la democracia y la elección popular no es para servirse: es para servir.

Que vuelva la fe del electorado y su espontánea participación será consecuencia de que la oferta y el desempeño se unifiquen, y el servicio público sea entrega y apostolado.

Quito, Agosto 18 del 2003

Lcdo. José Gabriel Terán Varea
Coordinador de Relaciones Internacionales
Tribunal Supremo Electoral de Ecuador



Considero que más allá del marketing político por parte de los organismos electorales para superar el problema del abstencionismo, debería trabajarse en devolver la credibilidad a los ciudadanos.

No estaría mal empezar por hacer un estudio serio, a nivel cuantitativo, que nos indique las causas específicas, porque muchos hablan de la corrupción, otros de las promesas sin cumplir, pero no conozco datos cuantitativos que me digan que a nivel latinoamericano, centroamericano o incluso a nivel nacional, determinado porcentaje de personas no fueron a votar por determinadas razones.

Generalmente las cifras de abstencionismo son cifras globales, no toman en cuenta que algunas personas perdieron la identificación y les dio pereza tramitarla a tiempo o la perdió cuando el plazo de reposición había expirado; no se toma en cuenta si la persona estaba enferma, no había hecho traslado y el lugar de votación le quedaba lejos, no

confiaba en los partidos políticos; salió perdedor en alguna convención interna y entonces decidió no votar antes de votar por el candidato triunfador o partido contrario??

En fin, son variables de variables y si queremos enfrentar el problema, primero deberíamos de tener un diagnóstico mas preciso que la simple percepción popular.

Silvia



Con respecto al comentario efectuado por Silvia, me gustaría hacer un par de observaciones.

Con base en las definiciones académicas referidas al fenómeno del abstencionismo y con base en el texto de José Thompson, se distinguen bien las razones que están “fuera del control” de la institucionalidad política y aquéllas que le competen a ella directamente. Con esto quiero resaltar que las razones acotadas por Silvia apuntan más al carácter impredecible de la cotidianidad que a los fallos o debilidades de los sistemas político-electorales latinoamericanos, ya que no es lo mismo las razones coyunturales que las estructurales. Así, me parece que el estudio del abstencionismo debe dirigirse hacia las razones estructurales del problema y no en los incidentes de la vida cotidiana, ya que, a fin de cuentas, es sobre sus propias fallas que el sistema puede tener un mayor nivel de respuesta y un mayor control.

En lo que sí concuerdo con Silvia es en la necesidad de tener estudios formales y precisos sobre la desafección política, por lo que pienso que los datos sobre los que deben fundarse los diagnósticos no solo deben ser estadísticas electorales, sino que, además, deben ser estudios de opinión popular, encuestas y sondeos que permitan conocer las debilidades del sistema como estructura sistémica generadora de respuestas. Es decir, se deben buscar las razones del abstencionismo en las fuentes mismas del problema con el fin de darle una solución más apegada a la realidad social, política y económica del país y, por ende, más eficaz y eficiente.

Sergio



Con base en los comentarios de Silvia y Sergio, creo que deberíamos preguntarnos que esta pasando en nuestro medio político para que la sociedad votante se abstenga a ir al recinto electoral.

Las encuestas reflejan la punta del iceberg del problema, pero más bien creo que se debiera impartir educación electoral al ciudadano para que este evalúe su partido, su candidato, su plan integral de trabajo y un sin fin de detalles, que el individuo después de analizar brevemente decida votar y no continúe con el círculo vicioso del tradicionalismo familiar electoral, aquí los medios de comunicación cumplen un papel

de vital importancia para que la sociedad votante analice a cada uno de los candidatos presidenciales, los entreviste, analice el plan de trabajo, su equipo de trabajo, sin ser amarillista o sensacionalista y después vote con su mayor tranquilidad.

Los Ministerios de Educación, los Tribunales Electorales y las redes de apoyo deberían readecuar la materia de educación cívica para que esta incluya los aspectos primordiales de la enseñanza electoral, con el fin de formar ciudadanos políticamente responsables y para que el niño aprenda a ser un evaluador del sistema electoral.

Ronald J. Aguilar S.
Instituto Interamericano Derechos Humanos



EL ABSTENCIONISMO PUEDE SER EL GRAN ELECTOR

Mario Seing

En un sistema electoral¹ nos encontramos frente a dos grandes grupos de electores: los que participan y votan y los que no lo hacen, o sea los abstencionistas.

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Muy rápidamente podemos referirnos a la **participación política** definiéndola como: “...toda actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la *política* estatal. Comprende las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige al Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales”. Clasifican a los ciudadanos en “**gladiadores**”, “quienes tomaban parte activa en la *campaña electoral* así como en las otras actividades” “**espectadores**”, quienes se limitaban a votar, y “**apáticos**”, quienes ni siquiera votaban”². Los mismos autores nos dicen que hay dos clases de factores que estimulan o desalientan en los niveles de participación política: “**Factores institucionales:** Comprenden las características propias del sistema político y el ordenamiento jurídico que lo rige, como la obligatoriedad o no del voto, el tipo de registro electoral, las facilidades legales para el sufragio y el sistema electoral son aspectos jurídicos que afectan la participación electoral”.

¹ Se entiende por sistema electoral “como el conjunto de reglas y procedimientos conforme a los cuales se convocan y celebran las elecciones, se asignan los escaños a tenor de los votos obtenidos por las candidaturas y se resuelven los recursos a que todo este proceso diere lugar. Su importancia viene determinada por la influencia que puede ejercer en el comportamiento del electorado, en la representatividad de las Cámaras, en la configuración del sistema de partidos, en la formación de un Gobierno eficaz, e incluso, finalmente, en la legitimación del régimen democrático. De la anterior definición descriptiva se pueden inferir sus elementos más importantes. Son los siguientes: 1) Derecho de sufragio; 2) Censo electoral; 3) Campaña electoral; 4) Forma de voto; 5) Circunscripción electoral; 6) Fórmula de escrutinio; 7) Recursos”. Antonio Torres del Moral, Estado de Derecho y Democracia de Partidos, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1991, pág. 370-371.

² José E. Molina Vega, Carmen Pérez Baralt. DICCIONARIO ELECTORAL. Tomo II IIDH Serie de Elecciones y Democracia, Agencia Española de Cooperación Internacional, pág. 955-956.

Los otros son los **Factores individuales** que se refieren a “algunas características de los individuos, sociológicas o psicológicas, que aparecen asociadas con los niveles de participación política. Hasta ahora la tendencia encontrada indica que en condiciones similares, tienden a ser más activos los adultos que los jóvenes y los ancianos, los hombres que las mujeres, y los de mayores recursos socioeconómicos (educación, ocupación, ingresos). Particularmente importante tiende a ser el nivel de educación formal alcanzado”. Sin embargo, la participación política de los profesores y estudiantes es tan raquítica que denota un desgano electoral preocupante en la escogencia de los miembros de sus órganos de dirección. Tradicionalmente se ha dicho que a mayor participación más democracia y mejor gobierno. Los norteamericanos ante el creciente abstencionismo han tratado de disimular o justificarlo con la llamada **Escuela Elitista de la Democracia**, “según la cual la democracia moderna funciona mejor con niveles relativamente bajos de participación, ya que ello permitiría una mayor autonomía de las élites”. Para los defensores de esta Escuela el aumento del abstencionismo no conlleva ninguna preocupación, y es congruente con lo que pregonan. Contraria a esa posición está la “**Escuela de la Democracia Participativa**, con antecedentes en los planteamientos de Rosseau, sostiene la necesidad de concebir la democracia, en su sentido moderno, como un proceso en el cual la medida del progreso hacia niveles más altos de democratización es precisamente el desarrollo de mecanismos participativos que incrementen el poder de dirección y control de los gobernados sobre los gobernantes. La relativamente baja participación existente en la mayoría de las democracias, comparada con las posibilidades que brinda la tecnología moderna para la expresión de la opinión ciudadana, no puede ser vista como un dato inmodificable sobre todo cuando algunos países han avanzado bastante en el desarrollo de modernas formas de participación. Finalmente, han aparecido estudios empíricos que sugieren una asociación significativa entre niveles relativamente altos de participación política y menores niveles de violencia política, además de una mayor adecuación de la política gubernamental a la opinión mayoritaria”.³

Para facilitar la participación política en algunos países se permite enviar el voto por correo, el voto por internet, el voto en el exterior, el voto adelantado y el voto electrónico. El voto por correo y por Internet en nuestro medio no es factible legalmente porque viola el secreto del mismo y permite el manipuleo o control del elector. Lo que sí parece aplicable en Costa Rica para facilitar y estimular la participación política es el **voto adelantado, el voto en el exterior y el voto electrónico**, entendido el primero en el sentido de que al elector se le permite votar durante un cierto plazo, en días y lugares previamente establecidos antes del día de las elecciones. El voto en el exterior es para facilitarle el voto a los ciudadanos costarricenses que se encuentren en el exterior, el cual se autorizó por la ley No 7675 de 2 de Julio de 1997 que reformó el artículo 95 de nuestra Constitución Política introduciéndole las disposiciones del inciso 4), que prevalece por jerarquía sobre las disposiciones del artículo 10 del Código Electoral; al TSE como órgano encargado de todo lo electoral, le corresponde organizar el voto de los costarricenses que se encuentren fuera del territorio nacional. El voto electrónico para facilitarle al elector su emisión lo más rápidamente posible y desde cualquier lugar donde se encuentre el día de la elección. El voto en los Asilos y las cárceles ya están vigentes. Así se puede descongestionar el voto el día de las elecciones, facilitarle el transporte y evitar la angustia y presión de llevar a votar a más de dos millones de

³ Ibid., pág. 963.

electores en doce horas. El voto obligatorio es contrario a la esencia misma de la democracia ya que viola la libertad del ejercicio del sufragio.⁴

EL ABSTENCIONISMO

Según el Diccionario Ilustrado de la Lengua Española "... **abstencionismo** es la doctrina o práctica de aquellos que se abstienen o propugnan la abstención de participar en alguna actividad, sobre todo en las elecciones de tipo político".⁵ Es un "término que deriva de la voz latina *abstentio*, es un no hacer o no obrar que normalmente no produce efecto jurídico alguno, aunque en ocasiones puede ser considerada como la exteriorización de una determinada voluntad y en tal sentido ser tenida en cuenta por el Derecho".⁶ **Dosamantes** nos dice que "La abstención electoral es una conducta omisiva: no ejercer el derecho del voto en las elecciones populares".⁷

El autor **Reniu** explica que "El hecho abstencionista hace referencia a la no participación en algo a lo que se tiene derecho, por lo que dicho concepto ha pasado a calificar –casi en exclusiva– al comportamiento político de aquellos ciudadanos que optan por no expresar su parecer en las convocatorias electorales sobre las que se fundan la mayoría de los sistemas políticos contemporáneos".⁸ **Bravo de Laguna** manifiesta que....: "Los estudios electorales identifican tradicionalmente la abstención electoral con la ausencia del ejercicio del derecho de sufragio activo, es decir, con el no acudir a votar en un proceso electoral determinado. Esta abstención electoral puede tener su origen en una discrepancia radical con el régimen político (o, incluso, con la democracia), en los que no se desea participar de ninguna forma, en un desinterés por la política o en un convencimiento de que nada puede cambiar realmente gane quien gane las elecciones, entre los principales motivos que fundamentaría esta actitud".⁹ **Enrique A. Alcubilla** divide el abstencionismo¹⁰ en **técnico o estructural, político o racional, apático y cívico**. El **técnico o estructural** es motivado "por razones no imputables al ciudadano con derecho a voto: enfermedad, ausencia, defectos de la inscripción censal, clima, alejamiento del colegio electoral, etc.". El **político o racional**, es "la actitud consciente de silencio o pasividad individual en el acto electoral que es la expresión de una determinada voluntad política de rechazo del sistema político o de la convocatoria electoral en concreto (abstencionismo de rechazo) o bien de no identificación con ninguno de los líderes o los programas políticos en competencia electoral, convirtiéndose la abstención que podríamos denominar activa en un acto de desobediencia cívica o en la concreción de su insatisfacción política. Cuando traspasa los límites de la decisión individual para convertirse en un movimiento que promueve la inhibición participativa o abstención activa, con el objeto de hacer pública la oposición al régimen político o al sistema de partidos, toma la forma de abstencionismo de lucha o beligerante".¹¹ El **apático** se le denomina así por la "pereza, la ley del mínimo esfuerzo

⁴ El artículo 93 de la Constitución Política dice que "El sufragio es función cívica primordial y obligatoria y se ejerce ante las Juntas Electorales en votación directa y secreta, por los ciudadanos inscritos en el Registro Civil." Pero no existe sanción al ciudadano que no vota.

⁵ Barcelona, España, Editorial Océano, 2001.

⁶ Enrique A. Alcubilla. Diccionario Electoral. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Capel 2000, pág. 1.

⁷ Jesús Alfredo Dosamantes Terán. Diccionario de Derecho Electoral. México, D.F.: Editorial Porrúa, 2000, pág. 351.

⁸ ABSTENCIONISMO, Josep María Reniu i Vilamala, Universitat de Vic, Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, pág. 1.

⁹ Juan Hernández Bravo de Laguna. Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, Abstención Activa, pág. 1.

¹⁰ Enrique A. Alcubilla, Op.cit., pág. 3-4.

¹¹ "La historia sugiere que puede ser utilizada en forma organizada como forma pacífica y efectiva de protesta, tal y como ocurrió en la elección de convencionales constituyentes de 1957 en Argentina. En dicha ocasión, el voto en

unida a la falsa convicción de la escasa importancia del voto individual y a la ignorancia de las fuertes consecuencias de la abstención”. Y el **cívico**, en el que el ciudadano participa en el acto electoral pero sin pronunciarse a favor de ninguna de las opciones políticas en pugna”.

El abstencionismo electoral en nuestro medio prefiero dividirlo en dos grupos: **activos** y **pasivos**; los primeros son los que votan en blanco, y que de acuerdo con la división anterior es el llamado “abstencionismo cívico”, “en el que el ciudadano participa en el acto electoral pero sin pronunciarse a favor de ninguna de las opciones políticas en pugna”; concurren a las mesas de votación, hacen fila, se identifican, reciben las papeletas, se introducen al recinto secreto, no votan por nadie. Puede ser total o parcial: total, si no emite su voto en las 3 papeletas, y parcial, si no lo hace en 1 ó 2 de ellas.¹²

Curiosamente en las elecciones del 3 de febrero prácticamente se duplicó el número de votos en blanco o abstencionismo activo, con respecto a la elección de 1998. Veamos:

Votos en blanco	Cantidad	Porcentajes	Votos nulos	Cantidad	Porcentajes
1990	5.393	0,32%	1990	29.919	1,77%
1994	5.219	0,28%	1994	30.663	1,63%
1998	6.867	0,34%	1998	36.318	1,78%
2002	10.610	0,68%	2002	28.700	1,83%
2ª ronda	6.006	0,44%	2002	27.457	2,00%

En la segunda ronda los votos en blanco volvieron a su nivel “normal” y los votos nulos se redujeron aunque en una cantidad ínfima. Los votos en blanco son nulos; pero los nulos del proceso electoral no se suman al abstencionismo.

Los segundos, sean los pasivos, también llamados “**apáticos**”, que como se indicó anteriormente se les llama así por la “pereza, la ley del mínimo esfuerzo unida a la falsa convicción de la escasa importancia del voto individual y a la ignorancia de las fuertes consecuencias de la abstención”, o como dijo Bravo de Laguna, manifiestan “un desinterés por la política o en un convencimiento de que nada puede cambiar realmente gane quien gane las elecciones“, o como dice Alcubilla por “la ausencia de renovación de la clase política, la falta de credibilidad de las fuerzas políticas ante el incumplimiento de las promesas electorales”. Aunque empadronados, no concurren a ningún centro de votación. Ambos, activos y pasivos no manifiestan ninguna preferencia partidaria. Distinto es el caso del votante a quien se le anula el voto, ya que manifestó su voluntad de votar por determinado candidato, pero por los motivos que establece la ley se le anuló su voto; a este votante no se le puede considerar como abstencionista, aunque los efectos son los mismos ya que los porcentajes de votos se cuentan sobre la base de los votos válidamente emitidos.¹³

blanco fue utilizado por el Movimiento Justicialista como modo de protesta en el periodo en que estuvo proscrito, luego del derrocamiento de Perón en 1955. Los justicialistas respondieron al llamado de su líder exiliado y el voto en blanco ocupó el primer lugar en la cantidad de sufragios, superando así, al resto de los partidos políticos”. Pablo Barahona Krueger, *Hermenéutica*. N°10, Mayo 2002, *Revista Jurídica Estudiantil* de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, “Validez y Efectividad del Voto en Blanco: Un enfoque jurídico político”, pág. 25.

¹² En un artículo aparte me referiré al voto en blanco, que en nuestro medio y hasta la fecha no significa ninguna protesta y su número es ínfimo.

¹³ Por resolución dictada por el Tribunal Supremo de Elecciones N°2587-E-2001 de las 14:00 horas del 29 de Noviembre del 2001, se hace un amplio análisis y se reitera el criterio en el sentido de que los votos en blanco son nulos. En la resolución del mismo Tribunal N°2587-E-2001 de 14 horas del 29 de noviembre del 2001, en uno de sus

En todos los pueblos de Costa Rica existen escuelas y colegios, y en ellos están instaladas las Juntas Receptoras de Votos; además del transporte público los partidos políticos ofrecen gratuitamente el transporte de los electores. Lo anterior significa que por más alejada que esté una población, es fácil el acceso a los centros de votación, por lo que no existe excusa para dejar de emitir el voto. El porcentaje de votantes que no votan donde residen no ha sido cuantificado, porque en los últimos años han habido muchas migraciones de habitantes de centros de ciudad a lugares alejados. Pero estos electores son pocos y casi todos tienen facilidad para trasladarse. Los electores que están enfermos conforman un grupo muy reducido. Para analizar el tema en estudio, veamos el siguiente cuadro que muestra el abstencionismo de las dos rondas electorales y el número de Juntas Receptoras de Votos de cada Provincia.¹⁴

	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón
Abstencionismo Primera ronda	262.734	114.621	73.054	60.823	46.981	80.218	72.553
Abstencionismo segunda ronda	348.297	148.363	96.301	82.579	57.688	92.860	80.820
Juntas receptoras	2.500	1.080	743	595	538	712	513

Como puede apreciarse, el abstencionismo en la segunda ronda se incrementó en todas las Provincias. El número de ciudadanos que no votaron en la primera ronda – abstencionismo pasivo– es superior a la suma de 10¹⁵ (65.460 votantes) de los 13 partidos políticos que participaron en la elección, exceptuando al PUSC, PLN y PAC, pero derrota a 11 partidos incluyendo a esos 10 más uno, cualesquiera de éstos: al PUSC por 55.538 votos de diferencia; PLN por 171.590 y al PAC por 245.347 votos. A cada una de estas cifras deben agregárseles los 10.610 votos en blanco porque también son abstencionistas.

Tomando como base los resultados de la elección del 3 de febrero, aparentemente el PAC sólo captó votos del PUSC y del PLN. En la campaña de 1998 éstos últimos partidos obtuvieron por su orden 652.160 y 618.834 votos, con un abstencionismo de 614.067. El 3 de febrero el PUSC obtuvo 589.986 y el PLN 473.934 votos; y el abstencionismo aumentó a 710.984 electores. Es decir, el PAC no atrajo a ese abstencionismo pasivo o apático. Véase el siguiente cuadro:

	Electores	PUSC	PLN	PAC	PML	Abstencionismo
1990						307.724
1994						355.369
1998	2.045.980	652.160	618.834			614.067
2002	2.279.851	589.986	473.934	400.177	25.815	710.984
2ª ronda	2.279.851	776.278	563.202			906.908

considerandos cita el artículo cuarto de sesión N°11271 del 11 de noviembre de 1997 que estableció: “1) El 40% para elegir el Presidente de la República, Vicepresidentes, se toma el resultado de los votos válidos, sin que tenga ninguna relación con el porcentaje de abstencionismo. 2) Los votos blancos y los votos nulos no se suman a ningún resultado electoral. Estos votos los informa el Tribunal como una cifra más”. El por tanto de la resolución citada declaró: “Se interpreta el artículo 138 de la Constitución Política en el sentido de que los votos nulos y en blanco no deben ser tomados en cuenta para calcular el cuarenta por ciento de los ”sufragios válidamente emitidos” que ahí se menciona.

¹⁴ La información numérica que se indica en los cuadros de este artículo es tomada oficialmente del Tribunal Supremo de Elecciones.

¹⁵ Independiente Obrero, Movimiento Libertario, Rescate Nacional, Renovación Costarricense, Coalición Cambio 2000, Alianza Nacional Cristiana, Integración Nacional, Patriótico Nacional, Fuerza Democrática y Unión General.

EL ABSTENCIONISMO EN LA SEGUNDA RONDA

Numéricamente la segunda ronda nos brinda la siguiente información: Comparado con la elección del 3 de Febrero, el PUSC aumentó su votación en 186.292 votos, el PLN en 89.268, y el abstencionismo 195.924; si sumamos estos 3 aumentos resultan 471.484. El 3 de Febrero el PAC obtuvo 400.177 votos y el PML 25.815 para un total de 425.992 votos, inferior a esos 471.484. Y a esta última cantidad habría que sumarle los 6.006 votos en blanco para un gran total de 477.490.

Con estas cifras, se podrían formular las siguientes interrogantes:

- ¿Se consolidó el bipartidismo?
- ¿Significa que estos dos últimos partidos se esfumaron en la segunda ronda?

Si el total del abstencionismo fue de 912.914, esta cantidad es superior a los 776.278 votos que obtuvo el PUSC, y en consecuencia sigue siendo el gran protagonista o gran elector.

LOCALIZACIÓN DEL ABSTENCIONISMO

En este punto es conveniente señalar los estratos sociales de nuestro país. De acuerdo con el INEC, Encuesta de Hogares, Julio 2000: **Población económicamente activa o fuerza del trabajo** es el conjunto de personas de 12 años o más que al momento de la entrevista se encontraban ocupadas o desocupadas. **Ocupados**: son las personas en la fuerza de trabajo que trabajaron por lo menos una hora en la semana de referencia o que, aunque no hubieran trabajado, tenían un empleo del cual estuvieron ausentes por razones circunstanciales como enfermedad, licencia, vacaciones, paro, beca, etc. **Desocupados**: son las personas en la fuerza de trabajo que estaban sin trabajo en la semana de referencia, que estaban disponibles para trabajar de inmediato y que no encontraron trabajo aunque habían tomado medidas concretas durante las últimas cinco semanas para buscar un empleo asalariado o un empleo independiente. Los desocupados se clasifican en dos categorías: los cesantes y aquellos que buscan trabajo por primera vez. Aquellos son los que tienen experiencia laboral; esto es, que habían trabajado antes del período de búsqueda de empleo; éstos, los que no tienen experiencia laboral. **Población económicamente inactiva**: es el conjunto de personas de 12 años o más que no trabajaron en la semana de referencia, ni buscaron trabajo durante las últimas cinco semanas. Incluye a: pensionados o jubilados, rentistas, estudiantes, personas en oficios del hogar, discapacitados para trabajar y otros tipos de inactivos. Es decir, son las personas que no pertenecen a la fuerza de trabajo. **Subempleo**: existe cuando la situación de empleo de una persona es inadecuada con respecto a determinadas normas, como la insuficiencia del volumen de empleo (subempleo visible) o los bajos niveles de ingreso (subempleo invisible). El visible se refiere a las personas ocupadas que trabajan habitualmente menos de un total de 47 horas por semana en su ocupación principal y en su ocupación secundaria si la tiene que desean trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo, pero no lo hacen porque no consiguen más trabajo asalariado o más trabajo independiente. El invisible se refiere a las personas ocupadas que trabajan habitualmente un total de 47 horas o más por semana en su ocupación principal y en su ocupación secundaria (si la tiene), y su ingreso primario mensual es inferior a un mínimo establecido que es el salario mínimo minimorum vigente en el momento de la encuesta, el cual fue de ₡63.544,00 para julio del 2000. **Pobreza**: se puede definir la pobreza como la presencia de niveles de vida o bienestar socialmente inaceptables. De acuerdo con lo anterior, la aplicación del método de la Línea de Pobreza permite

clasificar a los hogares en hogares no pobres, hogares que no satisfacen sus necesidades básicas y hogares en extrema pobreza. **Hogares no pobres:** son aquellos hogares que tienen un ingreso per cápita superior al costo per cápita de la canasta normativa de consumo; compuesta por las necesidades básicas alimentarias y las necesidades básicas no alimentarias como vivienda, educación, vestido, transporte, etc. y que se calcula multiplicando el costo per cápita de la CBA por un determinado factor. Es una categoría residual. **Hogares que no satisfacen necesidades básicas:** son los hogares con un ingreso per cápita superior al costo per cápita de la CBA, pero inferior al costo de una canasta normativa. También se les denomina hogares en pobreza. El costo per cápita de la canasta normativa (que determina la línea de pobreza), en el mes de julio del 2000 fue de ¢24.276, .00 para la zona urbana y de ¢19.328,00 para la zona rural del país. **Hogares en extrema pobreza:** son aquellos hogares con un ingreso per cápita inferior al costo per cápita de la CBA; es decir, que sus miembros no satisfacen las necesidades básicas alimentarias. El costo per cápita de la CBA fue de ¢11.136,00 para la zona urbana y de ¢9.811,00 para la zona rural del país.

El Instituto de Investigaciones sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la UCR en los Cambios en la Estructura de Clases Sociales en Costa Rica (1987-1998) de Setiembre de 1999, hace la siguiente clasificación: **Clase alta:** se clasifican aquí a las personas positivamente privilegiadas desde el punto de vista de la propiedad y/o la dominación en los procesos de trabajo. Esta condición ubica a sus integrantes en los niveles de vida y de ingresos más altos, así como en condiciones de acceder en mayor medida a bienes sociales como la educación. Además, el gozar de prestigio los ubica en los niveles altos de "status" social; se incluyen a los empresarios con más de diez trabajadores, así como a los ejecutivos y a los directores estatales quienes desempeñan las tareas de dirección de los procesos de trabajo. **Clase media:** Abarca a los empleadores en menor escala, menos de diez trabajadores, así como aquellas ocupaciones que gozan de una mayor autonomía y calificación. Dentro de esta clase media se diferencian dos grandes agrupamientos diferenciados según los dos criterios anteriores: **Clase media alta:** incluye a los profesionales y técnicos, sean estos asalariados o por cuenta propia y a los medianos empresarios y comerciantes (de cinco a menos de diez trabajadores). **Clase media baja:** compuesta por los trabajadores de cuello blanco y los pequeños empresarios. Los primeros son quienes se ocupan de la generación, análisis, almacenamiento y manejo de información, así como de la comercialización de bienes y servicios, por lo que se caracterizan fundamentalmente por trabajar en la manipulación de símbolos y mercancías. Los segundos participan en la producción de bienes, pero emplean un menor número de trabajadores (de 1 a 4) que los medianos empresarios. **Clase baja:** pertenecen los trabajadores manuales, urbanos y rurales, así como también los trabajadores por cuenta propia que no emplean mano de obra. Si bien los grupos que la forman realizan actividades muy disímiles, tienen en común su participación directa en las actividades productivas o de servicios.

Esta última clasificación de clases sociales es poco consistente y poco convincente. Me atrevo a hacer la siguiente clasificación: Clase alta: las personas que tienen ingresos promedio mensual netos de cualquier índole de 3.000.000,00 o más de colones al mes. Clase media alta: cuyo ingreso mensual neto es de 1.000.000,00 a 3.000.000,00; Media media: el ingreso es de 500.000,00 a 1.000.000,00; Media Baja: Los asalariados y los que tengan ingresos netos hasta 500.000,00. Hacia abajo seguiría la clasificación del INEC que se mencionó anteriormente.

A pesar de todas estas clasificaciones, todos tienen un denominador común: de cualquier clase que sean todos tienen derecho a sólo un voto.

De acuerdo con lo expuesto y tomando como base la clásica división tripartita, por obvias razones el abstencionismo no se localiza en la clase alta. Desde hace varios años la clase media se ha desmejorado, y es posible que un gran porcentaje de ese abstencionismo se localice en este nivel social. Sin embargo, corrientemente se dice que el mayor porcentaje se localiza en la clase más baja.

El Tribunal Supremo de Elecciones realiza en forma laboriosa un estudio de uno por uno, todos y cada uno de los electores que no votan en las elecciones. Esos estudios se recogen en el llamado Estadísticas del Sufragio, y del mismo tenemos los siguientes cuadros comparativos:

ELECCIONES DE 1998¹⁶

ZONA	PADRON		VOTARON		ABSTENCIONISMO	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	1.027.444	1.018.536	700.780	731.953	327.464	286.603
Urbana	336.224	364.159	225.902	260.404	110.322	103.755
Rural	281.330	280.883	193.995	204.718	88.135	76.165
Mixta	409.890	373.494	280.883	266.831	129.007	106.683

ELECCIONES DEL 3 DE FEBRERO DEL 2002

ZONA	PADRÓN		VOTARON		ABSTENCIONISMO	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	1.141.695	1.138.156	756.112	813.306	385.583	324.850
Urbana	516.567	545.428	346.634	396.345	169.933	149.083
Rural	262.835	236.141	172.929	164.906	89.906	71.235
Mixta	362.293	356.587	236.549	252.055	125.744	104.532

ELECCIONES DEL 7 DE ABRIL DEL 2002

ZONA	PADRON		VOTARON		ABSTENCIONISMO	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	1.441.695	1.138.156	660.452	712.491	481.243	425.665
Urbana	516.567	545.428	295.786	339.874	220.781	205.554
Rural	262.835	236.141	155.558	149.222	107.277	86.919
Mixta	362.293	356.587	209.108	223.395	153.185	133.192

¹⁶ El TSE clasificó las zonas que se indican a continuación “aplicando los conceptos que sobre el particular tiene la Dirección General de Estadística y Censos”. La zona urbana “se demarcó a priori dicha área con “criterio Físico”, tomando en cuenta elementos como cuadrantes, calles, aceras, luz eléctrica, servicios urbanos, etc”; zona rural “Son aquellos distritos que no tienen ninguna condición urbanística”; y zona mixta los “distritos administrativos que tienen una parte central urbana y el resto de condiciones rurales”. Para las elecciones de 1998 la población era de 3.340.909 (encuesta de Hogares, 1998 del INEC) con 1.662.735 hombres y 1.678.174 mujeres, y el padrón de 2.045.980 con 1.027.444 hombres y 1.018.536 mujeres. Para las elecciones del 2002 la población era de 3.810.179 (censo de población y vivienda 2000 del INEC) con 1.902.614 hombres y 1.907.565 mujeres, y el padrón de 2.280.059 con 1.141.800 hombres y 1.138.259 mujeres.

ELECCIONES DE 1998

PROVINCIA	PADRON		VOTARON		ABSTENCIONISMO	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	1.027.444	1.018.536	699.980	731.933	327.464	286.603
San José	381.088	402.967	255.556	286.871	125.532	116.096
Alajuela	184.506	178.732	131.318	133.425	53.188	45.307
Cartago	116.835	115.135	85.400	87.397	31.435	27.738
Heredia	92.501	93.464	64.150	69.674	28.351	23.790
Guanacaste	72.427	69.263	52.093	52.650	20.334	16.613
Puntarenas	97.184	88.254	62.459	58.567	34.725	29.687
Limón	82.903	70.721	49.004	43.349	33.899	27.372

ELECCIONES DEL 3 DE FEBRERO DEL 2002

PROVINCIA	PADRON		VOTARON		ABSTENCIONISMO	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	1.141.695	1.138.156	756.112	813.306	385.583	324.850
San José	416.080	439.743	276.407	316.790	139.673	122.953
Alajuela	207.373	202.765	145.566	150.764	62.207	52.001
Cartago	131.256	130.386	92.253	96.894	39.003	33.942
Heredia	106.761	108.335	73.287	80.957	33.474	27.378
Guanacaste	78.873	76.191	52.772	55.483	26.101	20.708
Puntarenas	107.671	98.678	63.154	62.719	44.517	35.959
Limón	93.281	82.058	52.673	49.699	40.608	32.359

ELECCIONES DEL 7 DE ABRIL DEL 2002

PROVINCIA	PADRON		VOTARON		ABSTENCIONISMO	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	1.141.695	1.138.156	660.452	712.491	481.243	425.665
San José	416.080	439.743	236.372	271.154	179.708	168.589
Alajuela	207.373	202.765	127.975	134.200	79.798	68.565
Cartago	131.256	130.386	80.660	84.681	50.596	45.705
Heredia	106.761	108.335	62.759	69.758	44.002	38.577
Guanacaste	78.873	76.191	47.353	50.023	31.520	26.168
Puntarenas	107.671	98.678	56.898	56.591	50.773	42.087
Limón	93.281	82.058	48.435	46.084	44.846	35.974

ELECCIONES DE 1998

EIDADES	PADRON		VOTARON		ABSTENCIONISMO	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	1.027.444	1.018.536	699.980	731.933	327.464	286.603
18-24	201.777	194.357	132.824	138.236	68.953	56.121
25-34	278.462	271.430	182.070	192.435	96.392	78.995
35-44	232.596	230.529	158.864	169.789	73.732	60.740
45-54	139.583	140.021	99.168	104.519	40.415	35.502
55-64	85.484	86.433	62.642	64.289	22.842	22.144
65-74	56.309	58.131	42.290	41.690	14.019	16.441
75-84	25.633	28.580	18.074	17.347	7.559	11.233
85 o más	7.600	9.055	4.048	3.628	3.552	5.427

ELECCIONES DEL 3 DE FEBRERO DEL 2002

EDADES	PADRON		VOTARON		ABSTENCIONISMO	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	1.141.695	1.138.156	756.112	813.306	385.583	324.850
18-24	228.498	220.813	142.762	154.758	85.736	66.055
25-34	277.992	270.462	174.997	190.687	102.995	79.775
35-44	261.389	259.815	176.587	192.008	84.802	67.807
45-54	172.350	174.232	120.356	130.495	51.994	43.737
55-64	100.049	101.631	71.112	74.216	28.937	27.415
65-74	62.604	66.011	45.404	46.381	17.200	19.630
75-84	29.687	33.679	20.179	20.311	9.508	13.368
85 o más	9.126	11.513	4.715	4.450	4.411	7.063

ELECCIONES DEL 7 DE ABRIL DEL 2002

EDADES	PADRON		VOTARON		ABSTENCIONISMO	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	1.141.695	1.138.156	660.452	712.491	481.243	425.665
18-24	228.498	220.813	117.626	129.601	110.872	91.212
25-34	277.992	270.462	148.231	164.102	129.761	106.360
35-44	261.389	259.815	153.731	168.788	107.658	91.027
45-54	172.350	174.232	107.913	116.901	64.437	57.331
55-64	100.049	101.631	66.248	67.974	33.801	33.657
65-74	62.604	66.011	43.058	42.793	19.546	23.218
75-84	29.687	33.679	19.317	18.487	10.370	15.192
85 o más	9.126	11.513	4.328	3.845	4.798	7.668

ELECCIONES DE 1998

ESTADO CIVIL	PADRON		VOTARON		ABSTENCIONISMO	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	1.027.444	1.018.536	699.980	731.933	327.464	286.603
Soltero	506.366	450.983	319.676	311.971	186.690	139.012
Casado	484.330	490.985	355.795	366.869	128.535	124.116
Separ. Judicial	761	723	523	555	238	168
Divorciado	24.512	34.567	16.395	25.072	8.117	9.495
Viudo	11.449	41.276	7.573	27.465	3.876	13.811
Célibe	26	2	18	1	8	1

ELECCIONES DEL 3 DE FEBRERO DEL 2002

ESTADO CIVIL	PADRON		VOTARON		ABSTENCIONISMO	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	1.141.695	1.138.156	756.112	813.306	385.583	324.850
Soltero	644.488	619.551	404.112	426.737	240.376	192.814
Casado	443.810	445.973	317.931	334.498	125.879	111.475
Separ. Judicial	1.121	1.167	760	879	361	288
Divorciado	48.449	59.378	30.764	42.664	17.685	16.714
Viudo	3.827	12.087	2.545	8.528	1.282	3.559

ELECCIONES DEL 7 DE ABRIL DEL 2002

ESTADO CIVIL	PADRON		VOTARON		ABSTENCIONISMO	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	1.141.695	1.138.156	660.452	712.491	481.243	425.665
Soltero	644.488	619.551	354.410	376.260	290.078	243.291
Casado	443.810	445.973	276.390	291.191	167.420	154.782
Separ. Judicial	1.121	1.167	639	740	482	427
Divorciado	48.449	59.378	26.655	36.606	21.794	22.772
Viudo	3.827	12.087	2.358	7.694	1.469	4.393

Los autores José E. Molina Vega y Carmen Pérez Baralt, son del criterio de que los hombres votan más que las mujeres, pero los cuadros anteriores muestran resultados muy distintos. En las elecciones por zonas, en 1998 y las dos del 2002, el abstencionismo de las mujeres fue inferior a los hombres; por provincias también. Por edades ocurre lo mismo, excepto en las comprendidas de 65-74, 75-84 y 85 o más años en las tres elecciones. En el estado civil en 1998 se abstuvieron menos las solteras, casadas y separadas; las divorciadas y viudas superaron a los hombres en abstenerse; lo mismo ocurrió el 3 de febrero con las viudas, y el 7 de abril con las divorciadas. En resumen, los hombres se abstienen de votar más que las mujeres; si las mujeres votan en mayor número, debieran ocupar más puestos de elección popular y sabemos que no es así. La razón puede ser: o que no aspiran a esos puestos, o les falta capacitación política para romper los moldes de un machismo tradicional que en muchos casos se someten dócilmente.

CAUSAS DEL ABSTENCIONISMO

Es necesario un estudio para conocer las causas de su comportamiento; de seguido se mencionan algunos intentos que se han hecho para explicarlo.

Según *Reniu* el abstencionismo “Es un fenómeno complejo, cuya calificación no puede ser realizada únicamente desde una óptica voluntarista, sino que debe tener en cuenta aquellos factores técnicos o de otra índole que influyen en dicho comportamiento, así como también debe reparar en las interpretaciones que del fenómeno se dan.” De seguido hace la siguiente advertencia: “Uno de los problemas principales en estos estudios ha sido el hecho de que no existe, en sentido riguroso, “un parámetro que sirva de referente común para medir e interpretar la abstención electoral”. Debemos tener en cuenta además otro elemento que incrementa la dificultad de la realización de estudios sobre la abstención y es el hecho de la fiabilidad de las encuestas. Esa complejidad del estudio se ve modificada al alza por el hecho de la poca predisposición de los individuos a revelar sinceramente su comportamiento. Teniendo así presente el hecho antropológico y constitutivo del ser humano, esto es, la mentira, el intento por llegar a conocer las motivaciones latentes en el comportamiento abstencionista se nos revela como hercúleo. Por lo tanto, frente a la dificultad de averiguar el componente cualitativo de la abstención, los estudios más fiables –pero también más pobres explicativamente hablando– son aquellos centrados en el aspecto cuantitativo de la abstención. Cierto es que es la tarea que se intenta desarrollar actualmente, pero no es menos cierto que de la lectura de datos empíricos únicamente podemos obtener

proposiciones altamente ambiguas”.¹⁷ El autor *Dosamantes* nos dice que “Existen variadas causas del abstencionismo, desde abulia o apatía, ausencia, enfermedad, lejanía de la casilla electoral, etc., hasta la abstención política premeditada o consciente, sea individual o colectiva, es decir, como expresión de voluntad política de rechazo –total o parcial- del sistema político o de esa elección en particular”.¹⁸ *Alcubilla* manifiesta que “Aunque en la exposición de las clases de abstencionismo electoral han quedado explicitadas algunas de sus causas, parece procedente examinar éstas –sin ánimo de exhaustividad– con mayor detenimiento, aunque el recurso a la abstención es un mecanismo opaco que esconde una pluralidad de motivaciones (J.M. VILAJOSONA. “La justificación de la abstención”. Revista de Estudios Políticos núm.104, 1999). A nuestro juicio pueden agruparse en: **Factores sociodemográficos**: la participación electoral se relaciona con factores sociológicos y demográficos tales como el sexo, la edad, el nivel de educación, el nivel de ingresos, la religión, el sistema de comunicaciones o el ámbito de población en que se reside, etc. **Factores psicológicos**: la apatía o indiferencia, la desideologización o desinterés por los asuntos políticos, el convencimiento íntimo de la vacuidad y del escaso peso específico e inutilidad del acto participativo (escepticismo), la relativización de la importancia de las elecciones dada su escasa influencia en las decisiones políticas. **Factores políticos**: el dominio de los partidos políticos, la desvinculación de éstos de los asuntos concretos y de la vida comunitaria, la tecnificación del debate político cuando éste existe en condiciones de publicidad y transparencia, la ausencia de renovación de la clase política, la falta de credibilidad de las fuerzas políticas ante el incumplimiento de las promesas electorales, el carácter cerrado de las listas electorales, o el descontento con el método tradicional de participación son factores que pueden influir en la abstención como forma de castigo. En definitiva el alejamiento, la progresiva hendidura abierta entre gobernantes y gobernados en lo que constituye una grave contradicción del Estado social y democrático de Derecho y que es –a nuestro juicio– el gran tema que la Teoría Política debe planearse en los días venideros”.¹⁹ *Reniu* profundiza más el tema y nos dice que: “... de abordar su análisis, podemos recalcar en otros factores que han sido apuntados por la doctrina como hipótesis que pueden ayudar a explicar las variaciones en la participación y, por tanto, en la abstención. Se ofrecen 5 posibilidades desde una óptica macro: **Factores legales** (voto obligatorio, leyes sobre el censo, uso de fórmulas proporcionales...); **Factores del sistema de partidos** (extensión de la competición, grado de polarización, número efectivo de partidos, volatilidad...); **Factores de los partidos políticos** (apoyo a los partidos-protesta, a los verdes, segmentación, fuertes *cleavages* sociales...); **Factores del sistema político** (unicameralismo, inestabilidad política ...) y **Factores económicos** (prosperidad, empleo...). Desde la óptica micro se insistirá en la crítica a los postulados derivados de la teoría de la elección racional, que explica la participación, con base en la utilidad esperada del voto (R) como función de la probabilidad de influenciar en las decisiones (PB) menos la utilidad esperada de la abstención (C): $R = PB - C$. El problema siempre es el mismo, la teoría de la elección racional nunca considera que el individuo pueda –tal y como sucede en realidad– no obrar racionalmente mediante cálculos de costes/beneficios, así como tampoco el individuo consigue acaparar toda la información de que debería disponer para realizar su elección de manera racional. De esta forma podemos observar cómo la abstención se configura como un elemento difícil de determinar por lo volátil de los factores que influyen en dicho comportamiento. Más allá de dichas trabas metodológicas, la abstención puede ser descompuesta en 3 partes diferenciadas: **una parte técnica o**

¹⁷ Reniu. *Op.cit.*

¹⁸ Dosamantes *Op.cit.*

¹⁹ Enrique A. Alcubilla, *Op.cit.*, pág. 4-5.

forzosa, una parte sociológica y una parte política".²⁰ "La abstención **técnica o forzosa** hace referencia a aquellos ciudadanos que no pueden ejercer su derecho al voto –no pueden participar– por una serie de factores que pueden resumirse en: **Defectos del censo, Enfermedad o Incapacidad, Distancia del colegio electoral, y por razón de desplazamiento**, sean estos laborales/profesionales o por ocio. En cuanto a la abstención **sociológica**, ésta se configura como aquella derivada de situaciones de aislamiento geográfico (parecida a la parte forzosa) o social (grupos marginados del sistema), así como también aparece caracterizada por corresponderse con situaciones de desinterés por la política, presentando una tendencia –para el caso español y siguiendo a Justel– decreciente. El abstencionismo **político o activo** es el que centra el interés de los estudiosos de la materia en tanto en cuanto a que se configura como un vehículo de expresión del descontento, de la desmotivación o, según las interpretaciones, de la aceptación y consentimiento de los gobernados respecto de los gobernantes. La abstención activa –en su parte más significativa de abstencionismo "rebelde"– se caracteriza por el rechazo de la legitimidad del sistema político, pero no puede obviarse una división más dentro de este grupo de abstencionistas activos y que es la que denominaremos **abstencionismo incompetente o conscientemente incompetente**. Caracterizamos dicho tipo de abstencionistas como aquel individuo que, llegado el momento de las elecciones, no sabe a quién votar.²¹ Finalmente hay un aspecto de la abstención, en cuanto a su interpretación, que nos parece de interés desde una óptica crítica por cuanto que se encuentra frecuentemente usado como argumento antidemocracia de partidos. Nos referimos a la interpretación de dicho fenómeno como "partido abstencionista", aglutinando así todos los abstencionistas en un hipotético partido "de los que no votan".²²

Aplicando a nuestro medio lo expuesto, sea considerar al abstencionismo como un catorceavo partido, para las elecciones del pasado 3 de febrero hubiera obtenido 20 diputados como se indica en el siguiente cuadro:

Provincia	Plazas	PML	PUSC	PAC	PLN	ABST
San José	20	2	4	4	4	6
Alajuela	11	1	2	2	3	3
Cartago	7	-	2	1	2	2
Heredia	5	-	1	1	1	2
Guanacaste	4	-	1	-	1	2
Puntarenas	5	-	2	-	1	2
Limón	5	-	1	-	1	3
Total	57	3	13	8	13	20

Sobre el aspecto cuantitativo, ya se explicó con los cuadros expuestos. En cuanto al empadronamiento de los electores, se abarca a la totalidad de los mismos, ya que la cédula de identidad es indispensable para realizar todos los actos o contratos de los ciudadanos²³, y al solicitarla éstos automáticamente quedan incluidos en el padrón electoral. Al solicitarse la cédula de identidad se exige la dirección exacta del domicilio electoral, ya que en ese lugar de su preferencia será donde debe emitir su voto;

²⁰ Reniu. *Op.cit.*

²¹ Reniu. *Op.cit.*, pág. 1-2.

²² En Costa Rica el voto en blanco fue de 0,68% y 0,44% en la primera y segunda ronda de las elecciones del 2002.

²³ Los artículos 95, 96 y 97 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil contemplan los actos y contratos para los cuales es indispensable la cédula de identidad, las sanciones por no obtenerla y por no exigir su exhibición.

advirtiéndole que ese domicilio puede ser variado cuantas veces quiera. Para una elección, el votante debe emitir su voto en la Junta Receptora de Votos del lugar más cercano de su domicilio electoral. Antes de una elección el TSE informa a todos los ciudadanos de sus respectivas comunidades, el lugar, día y hora en que van a estar funcionarios tramitando solicitudes de cédula de identidad, y dónde las deben retirar; además se hacen visitas a centros de trabajo, Asilos de Ancianos, cárceles y colegios de segunda enseñanza para que tramiten sus solicitudes de cédulas. De lo anterior tenemos que el TSE le brinda a todos los ciudadanos toda clase de facilidades para que emita su voto en el lugar que más le convenga y a su preferencia; además, el transporte público llega a todos los rincones del país y el día de las elecciones los partidos políticos brindan toda clase de facilidades para transportar a los electores. En consecuencia, salvo los casos de enfermedad y ausencia del país, no parece haber una excusa para no emitir su voto.

Siempre se ha dicho que nuestras pasiones son la política y el fútbol. En cuanto a la política pareciera que ya no lo es, por lo que se ha venido explicando. Uno de los motivos puede ser la ausencia de signos externos; desde la campaña electoral de 1998 se eliminó el uso de las banderas de los partidos políticos. Hay una coincidencia en el hecho de que se eliminaron las banderas y se incrementó el abstencionismo. Al eliminarlas terminó el embanderamiento que era una especie de encuesta empírica, y además servía de propaganda y referencia de simpatía partidista en las poblaciones; surgió entonces el gran negocio de las encuestadoras. Esto no significa que sea la única causa, pero sí puede ser un factor importante, como ocurrió con el PAC que en la primera ronda desplegó una gran actividad política y sus partidarios alegremente manifestaban su simpatía con la bandera de ese partido, que según dicen inclusive la pagaron. La euforia de los nacionales en el campeonato mundial de fútbol la celebran con camisetas y banderas de sus países. Esos signos son imprescindibles en actividades de grupos.

Hasta aquí se ha tratado de mencionar para los expertos que les interese el tema, las principales opiniones sobre las causas del abstencionismo, que como se indicó anteriormente, es un fenómeno complejo. Para estudiarlo considero que es necesario revisar los resultados de los últimos procesos electorales a nivel nacional y en las distintas universidades por considerarse que son centros de estudios superiores; colegios profesionales, colegios, escuelas, sindicatos, asociaciones solidaristas en donde se supone hay un interés económico casi inmediato y clubes de fútbol, etc.

Resulta extraño que los autores mencionados al elaborar sus afirmaciones se sustraen de su entorno y no mencionan la corrupción como causa importante del abstencionismo. La corrupción de la mano de la impunidad crea desencanto y aumenta la abstención. Esto produce un sentimiento de frustración popular que se va acumulando y explota cuando se presenta la oportunidad de hacerlo en forma violenta en las calles; como ingredientes tenemos a jóvenes que disfrutan de esos estallidos de violencia, delincuentes que se aprovechan del caos y los manipuladores que sacan provecho. Los detonantes pueden ser el cobro de impuestos, cobro de contribuciones especiales, aprobación de leyes, entre otros²⁴. En Costa Rica han habido dos manifestaciones violentas: la de Alcoa y el

²⁴ En las informaciones del periódico *La República* del 17 de julio del 2002 sobre los disturbios provocados con motivo de la revisión de vehículos, Roberto Montenegro analista político de la Universidad Nacional manifestó que “Funciona como una olla de presión, que al llegar a cierto grado de calor comienza a expulsar todo su vapor debido a un estrujamiento constante” porque considera que los costarricenses han venido soportando muchas presiones desde hace varios años, las cuales han sido machacadas y reafirmadas por el mismo Gobierno, cuando le recuerda a cada instante a la población que el país está mal, que no hay dinero, que estamos en crisis y que hay corrupción en distintas instituciones estatales.

Combo del ICE. Si como dicen Molina Vega y Pérez Baralt una manifestación de este tipo se cataloga también como participación política, pareciera ser que ese es el ambiente propicio para que surja el candidato que pueda liderar el abstencionismo, pero debe ser próxima a una elección. En ambas manifestaciones no se perfiló un líder con suficiente fuerza, pero en una futura puede aparecer. Pacíficamente esa manifestación de inconformidad se haría en las urnas electorales y tendríamos un sorpresivo ganador.

Sin embargo, otros que se han ocupado de este mismo tema²⁵ consideran que desde “el punto de vista del sistema político, se debería ver el abstencionismo con menos nerviosismo. El derecho electoral incluye no solamente el derecho de votar, sino también el derecho de no votar”.

EL CANDIDATO DEL ABSTENCIONISMO

A nivel nacional, lo que interesa saber ahora es **qué o quién** es capaz de movilizar semejante cantidad de abstencionistas para votar por un determinado candidato. Pero lo más importante es investigar el perfil del candidato que en el futuro pueda llegar a capitalizar esa enorme masa de electores, porque también es muy probable que arrastre a un porcentaje considerable de los que normalmente votan por los partidos tradicionales.

En Costa Rica la población se movilizó en forma espontánea y masiva con la visita del Papa Juan Pablo II; cuando clasificamos al mundial de Italia 90 y el pase a la segunda ronda, y la clasificación actual a otro Campeonato Mundial.

En el campo religioso, hace poco tiempo un sacerdote movilizaba gran cantidad de fieles y en una oportunidad en la Sabana logró concentrar una gran cantidad de personas; interesa destacar dos hechos importantes de esa reunión: la movilización fue espontánea por parte de las personas que asistieron y además contribuyeron con limosnas.

Respecto al fútbol, hemos visto que en Costa Rica, en el primer campeonato mundial en que participamos y en el presente, la gente se ha lanzado a las calles en forma espontánea y con gran entusiasmo para celebrar clasificaciones en esa actividad. Lo mismo se aprecia por televisión con dos países que se inician en este deporte, como lo son Japón y Corea, donde cientos de miles de ciudadanos se lanzaron a las calles a manifestar ese entusiasmo. Lo anterior hace pensar que el fútbol puede ser un factor capaz de movilizar esa gran cantidad de gente hacia una elección, pero ese entusiasmo es momentáneo, por un tiempo muy corto, que es mientras dure una competición de ese nivel, que tendría que coincidir con una elección nacional. Francia, ex-campeón mundial de fútbol y con un abstencionismo que ronda los 15 millones de electores, clasificó de último en su grupo en la primera ronda, y ni si quiera anotó un gol.

Buscando a ese candidato se podría pensar que debe ser una figura conocida y popular, como ocurrió en otros países: en República Dominicana Johnny Ventura –cantante– fue electo Alcalde; John Glenn –astronauta– Senador, y Ronald Reagan –actor de cine– Presidente de los Estados Unidos de América. En nuestro medio un artista de moda: la cantante Elenita Umaña del conjunto Kalúa, hay que descartarla porque fue contratada por un partido para alegrar y atraer simpatizantes a plazas públicas. Una atleta de

²⁵ Reinahrd Willig. “Abstención en la democracia, comentarios y experiencias desde Alemania”. Fragua Revista de Actualidad Política, pag.62 Año V, N°1, San José, Costa Rica.

categoría mundial como Claudia Poll, en este momento es difícil. Si buscamos un astronauta equivalente a John Glenn, tendríamos que pensar en Franklin Chang, que ha estado siete veces en las alturas de la tierra, pero es difícil que pueda llegar al nivel de la Presidencia. Si pensamos en fútbol, no tenemos ninguna figura que se pueda tomar en cuenta. Siguiendo la lista de posibles, un escritor o un filósofo es demasiado pensante.

Al meditar sobre este tema, llega a la memoria la figura de G.W. Villalobos, que surgió como una novedad en una campaña política y tuvo una gran aceptación hasta en centros universitarios. ¿Se adelantó en esa época? En los procesos electorales la gran mayoría de los electores se masifican y se tornan permeables, cobrando una gran relevancia los signos externos, slogans y promesas de campañas, como las que se hicieron con los bonos de vivienda, bono escolar, etc. Recordemos que un joven con sólo el “carapacho” salió electo presidente nada menos que de la Federación de Estudiantes Universitarios de la Universidad de Costa Rica. Puede aparecer otro en un futuro cercano. Costa Rica no está exenta de la aparición de un candidato que pueda capitalizar ese abstencionismo y llegar fácilmente al poder. Ejemplos recientes de líderes latinoamericanos son preocupantes porque pareciera que un rasgo importante de ese candidato es ser populista. “Si se continúa como hasta ahora en los autoengaños, lo que sigue es un período en que todo es posible, desde las migraciones electorales más inesperadas, hasta las alianzas políticas más hilarantes. Y, como la historia demuestra, en esos casos la masa popular acaba poniéndole barbas a quien no tiene quijadas. Aunque también es verdad que en todos esos casos han sido el pueblo y la democracia quienes han terminado pagando la cuenta”²⁶.

Parodiando una frase histórica podemos decir que el abstencionismo es un monstruo que duerme y el día que alguien lo despierte temblará Costa Rica y tendremos a un sorpresivo Presidente.

San José, 30 octubre 2002

Lic. Mario Seing Jiménez
Magistrado Suplente TSE

²⁶ Dr. Rodolfo Cerdas, Partidos por la mitad, La Nación 8 Setiembre 2002, pag 19

Representación de los partidos políticos

Texto base: *El síndrome de nuestro tiempo: la desafección política*. Manuel Rojas Bolaños.

Idealmente, los partidos políticos tienen la función de recibir la cuota de poder delegada por la ciudadanía con el fin de satisfacer las necesidades y deseos de esta. Sin embargo, el surgimiento de los nuevos movimientos sociales (ecologistas, feministas, etc.) ponen en tela de juicio la efectividad y la capacidad de respuesta de los partidos y de los dirigentes políticos.

¿Cree usted que vivimos una crisis de los partidos políticos como institución generadora de representación política por excelencia?



Los partidos políticos son los elementos centrales para el fortalecimiento de la democracia de un país, la agregación y representación de intereses diversos en beneficio de los más necesitados son el objetivo más deseado, “así lo mencionan todos los partidos políticos en sus ideales” pero sus ofrecimientos muchas veces se encuentran fuera de toda posibilidad de cumplimiento en las actuales circunstancias nacionales e internacionales, que apostados con los “ingenieros de la política” aquellos especialistas nacionales y extranjeros que basándose en el marketing electoral, movilizan recursos económicos, proyectan imagen, realizan sondeos de opinión, contratan excesiva propaganda electoral en medios de comunicación masiva, todo esto para hacer brillar y hacer llegar sus “famosas ofertas de campaña” jugando con las esperanzas de “ingenuos y desmemoriados” electores que depositan su confianza en aquel partido o prominente político, por ver un verdadero cambio en su estilo de vida que hasta la fecha muy lejos de que se cumpla se ha empeorado. Estas circunstancias producidas en repetidas veces por presidentes demagogos de turno, ha dado como resultado una enorme apatía del ciudadano común, no solo por los partidos políticos sino también por los personajes que hacen de la política un instrumento para cumplir sus compromisos particulares, situación que se ve traducida en altos índices de ausentismo en las contiendas electorales, ya que difícilmente puede esperarse una unión y articulación de intereses diversos, lo cual constituye el núcleo de la representación política..

La credibilidad en los partidos políticos se ha visto afectada por el final de la guerra fría y el derrumbe de la Unión Soviética, las diferencias ideológicas del pasado se han atenuado. Hoy en día predomina una especie de tono monocorde de los planteamientos de política económica y social, por lo que algunos partidos enfrentan serias crisis de identidad, tendencias como el comunismo y el socialismo en su pureza, se encuentran fuera de foco a nivel mundial.

El “liderazgo” en ciertos partidos políticos, encuentra dificultades para lograr aceptación en la ciudadanía, toda vez que son únicamente estos “líderes” los que toman decisiones al interior de sus partidos políticos y no permiten la participación de las bases en la toma de decisiones especialmente en propuestas de interés general, en selección de candidaturas a diputados y demás dignidades de elección popular,

consiguientemente, las preocupaciones y necesidades diarias de la ciudadanía quedan fuera de la esfera de acción dentro de sus partidos políticos; de allí, que se producen grandes cantidades de deserciones y emigración hacia otras tiendas políticas, por que no encuentran democracia al interior de sus mismas organizaciones, produciéndose un contundente rechazo por parte del ciudadano hacia la organización política y/o su elegido.

Por el mismo hecho de tener la suerte de vivir en democracia, es decir en interacción, acuerdos, colaboración, divergencias, conflictos, negociación, y sobre todo poder, la política tiene que seguir existiendo e ir madurando con base en experiencias pasadas. Los partidos políticos no pueden morir o desaparecer porque hasta ahora no existe un sustituto que lo reemplace.

Actualmente es evidente la existencia de crisis en los partidos políticos especialmente los que alcanzan el poder. Si tan solo gobernarán en “consenso” tomando en cuenta a todos los sectores de la patria, incentivando la participación ciudadana tanto en el ámbito local como nacional por medio de instrumentos políticos como el referéndum, la iniciativa popular; etc. Los resultados serían totalmente diversos a los que estamos viviendo en la actualidad. Si por otro lado, los partidos políticos demostraran eficacia en sus propuestas, transparencia en sus discursos, rendición de cuentas claras; etc. el grado de credibilidad aumentaría no solo en las organizaciones políticas sino en la imagen de los mismos políticos que han fallado en el servicio a la comunidad y por el canibalismo político que han practicado perjudicando así la gobernabilidad de su país. Jamás olvidemos que la democracia es la base fundamental para el desarrollo de los pueblos.

Lcdo. José Gabriel Terán Varea

Medios de comunicación colectiva

Texto base: *Comunicación y política en la sociedad democrática*. José Joaquín Brunner.

Los avances tecnológicos y el auge de la era mediática le han dado una importancia sin precedentes a los medios de comunicación colectiva. Dicha situación conlleva a que los medios se embarquen en la lucha por los más altos niveles de audiencia y por las mejores primicias. Dado que la arena política no escapa a lo anterior, en muchas ocasiones se prefieren los hechos escandalosos por sobre los análisis concienzudos del acontecer político.

- **¿Favorecen al abstencionismo la falta de análisis, por parte de los medios, del discurso de los candidatos políticos?**
- **¿Deberían los medios hacer eco de los escándalos que procuran difundir los candidatos sobre sus contrincantes aún cuando esto implique la manipulación de la agenda noticiosa y favorezca el desencanto ciudadano?**



Este, es un tema que se puede interpretar de varias formas, ya que cada país tiene sus Medios de Comunicación y sus “Periodistas”.

Si tomamos el caso de Ecuador, en las últimas Elecciones del 2002, los Medios de Comunicación Colectiva, le dieron un alto grado de importancia a que la ciudadanía conozca, no solo los perfiles de cada uno de los candidatos (Presidenciales), sino sus Planes de Gobierno y sus discursos, muy aparte de las cuñas publicitarias de cada uno de los Partidos y Candidatos Políticos.

En la mayoría de estos Medios, hubo Programas Especiales para dar a conocerlos, se podría decir que tanto por Televisión, Prensa Escrita y Radio; la ciudadanía antes de llegar a las urnas tenía un conocimiento sobre quién era cada uno y qué ofrecía.

Por lo expuesto, dudo que el abstencionismo se lo pueda catalogar como una consecuencia de la falta de análisis de los medios, con respecto a los discursos de los candidatos; ahora como lo mencioné anteriormente y entre comillas, depende mucho la asimilación de la ciudadanía al análisis realizado por uno o por otro “Periodista”, pero en general, realmente, insisto, en que no se lo puede tomar como una consecuencia; porque de una u otra manera, los votantes sabían sobre sus candidatos y fueron a las urnas con un conocimiento de causa bastante amplio sobre cada uno de ellos.

Pueden existir confusiones en la ciudadanía por la forma de conducir un espacio de esta categoría, sobre todo por la persona que lo maneja y los intereses personales o de los canales que pueda tener el periodista. Pero muy aparte de la forma de manejo de estos espacios, todos, y me incluyo, fuimos a las urnas con un conocimiento, talvez no amplísimo de cada uno de ellos; pero sí, suficiente para poder tomar una decisión.

Pero así mismo los Medios de Comunicación si hicieron eco de los escándalos de uno y de otro, pero en general, me atrevería a decir que en la mayoría de los casos lo hicieron

por subir el *rating*, que para ellos es sumamente importante. ¿En que país del mundo, en tiempo de campañas electorales, el uno no le saca al otro o a los otros, escándalos?

Por lo vivido en este país a finales de la campaña electoral de la segunda vuelta, los dos candidatos, dijeron lo que era y lo que no era, él uno del otro, pero al final con todo y esos escándalos (bastante desagradables y bochornosos), el resultado no varió significativamente entre la primera y segunda vuelta, así que nuevamente asevero que en sí, siendo la prensa el cuarto poder del Estado y su función específica la de comunicar con “veracidad”, fueron otras las causas que pesaron más, para el abstencionismo que existió en el Ecuador.

Pero, que esto haya sucedido no significa en que me encuentre de acuerdo con que los Medios de Comunicación se presten para los juegos sucios de los Candidatos.

Lcdo. José Gabriel Terán Varea

Cultura política

Texto base: *Cultura política democrática*. Jacqueline Peschard.

De acuerdo con Jacqueline Peschard, “la cultura política pretende indagar cómo percibe una población el universo de relaciones que tienen que ver con el ejercicio del mandato y la obediencia, y cómo las asume, qué tipo de actitudes, reacciones y expectativas provoca, y de qué manera estas tienen un impacto sobre el universo político”. Así, una de las claves para alcanzar el éxito en política es tener presente que el ámbito político va de la mano con el ámbito cultural: existe una retroalimentación entre las acciones del gobierno y las percepciones de la ciudadanía.

¿Deben los funcionarios políticos actuar en función de las percepciones de los ciudadanos o en función de lo más idóneo para la colectividad en general?



La corriente democratizadora se incrementó con fuerza en América Latina a partir de la mitad de los años ochenta, luego que durante las décadas anteriores se sufriera una rabiosa erupción autoritaria, arropada de militarismo, para sofocar la emergente experiencia de las diversas insurgencias revolucionarias. Hacia principios de los años noventa, las revoluciones radicales se desvanecían, y las dictaduras militares iban siendo desmanteladas progresivamente.

La importancia de las elecciones latinoamericanas radicó, sobre todo, en el hecho mismo de que se celebraran y que se organizaran bien. No era fácil, ni ocurría en toda la región. La lección fue clara: votar no es cualquier cosa en América Latina. Requiere de la extensión y de la asimilación de una cultura cívica por parte de la mayoría de la población, eficacia de unas instituciones capaces de garantizar el ejercicio del voto, la competencia de varios partidos, el debate sostenido en unos medios de comunicación libres, la garantía de los derechos humanos.

Roberto Cuéllar



En general, coincido con Jacqueline Peschard en la necesidad de promover los valores democráticos como forma de representación más difundida en el mundo actual. No obstante, encuentro sus juicios valorativos acerca de otras culturas, no necesariamente inmersas en la racionalidad occidental, bastante severos.

Así, la calificación de "culturas cerradas" o "fundamentalismos" podrían también expresar la poca adaptabilidad de Occidente para comprender parámetros culturales distintos al propio.

En tal sentido, debemos preguntarnos si acaso la difusión, *in extremis*, de la cultura política democrática no puede convertirse, a su vez, en otra forma de imperialismo, con

vocación universalista, que arrasa con aquellos derroteros culturales que estima distintos.

Para el caso Latinoamericano, encontramos que en nuestras sociedades subsisten elementos culturales ancestrales, en la mayoría de los casos vinculados al medio rural, que responden a repertorios culturales diversos, pero que deben ser merecedores de todo nuestro respeto.

Establecida esta salvedad, debe estudiarse la manera de hacer compatibles los principios políticos democráticos con las formas de organización de dichas comunidades, de lo contrario, corremos el riesgo de desarraigarlas. La participación de éstas en la política de sus distintos estados, debe canalizarse a través de políticas coherentes que, valorando su diversidad, permitan su mejor vinculación con la actividad política.

Daniel Parodi Revoredo



Entendida la socialización política al modo como la población aprende a ver el tema de la “política”, allí encuentra las medidas para catalogar como positivo o negativo, según la influencia del patrón que se le aplique.

Sentado como base el principio de que el hombre es animal político, conviene y es necesario que esta calidad se afirme lo más pronto posible, es decir, desde las bases que recibe en el hogar y que servirán para orientarle en esta temática. La segunda influencia, recibirá, a no dudarlo en la escuela, y por ello es deseable que la escuela hable y afronte esta temática. Las obligaciones y compromisos que el hombre contraiga con la actividad política, la positiva obligación hacia ella, después del hogar, vendrá de las bases de la escolaridad, seguidas de los demás niveles de educación.

Es deseable que en todos los niveles de la educación se hable de y se infunda las obligaciones que el ciudadano tiene con la acción política, en cuanto ésta signifique búsqueda del bien común.

Es decir que la educación es elemento básico y conducente a la socialización. La socialización ha de ser respetuosa de la libertad de cada uno y de su derecho para asumir sus propios criterios, sus propias determinaciones, sin que esto signifique que, sobre todo en los momentos iniciales en que los criterios no están bien formados, respetando, repito, las libertades, se den elementales criterios de bienandanza.

La socialización llevará constantemente nuevas ideas, y por eso, la autora tiene razón de sostener que los factores que más influyen en los cambios de los valores, símbolos y orientaciones de una población son:

- a) la amplitud con que se difundan las nuevas ideas;
 - b) el grado de exposición del individuo a dichas ideas;
 - c) el prestigio de las ideas en cuestión, que depende de los logros que se les atribuyen;
- y,

d) el peso social específico que tenga el propulsor de las ideas, es decir, el agente socializador, ya que son tan importantes los valores o ideales que se enseñan como quien los enseña.”

Aunque parezca anacrónico, en este mundo de hedonismo y novedades, de droga y de pandillas, de carencia de valores, hay que volver contra la corriente e infundir en la juventud conciencia de su compromiso con la patria y la democracia. Es indispensable una educación en valores; deben formar parte obligada del pensum de estudios de nivel medio: Moral Individual, Moral Social, Cívica, Ética, Democracia, Política y Elecciones. La Universidad, independientemente de sus especializaciones, debe afrontar temas relacionados con la Democracia, Gobernabilidad, Gobierno, Política, Elecciones.

Hay que modificar la cultura política para robustecer el interés y la participación ciudadana.

Quito, Agosto 18 del 2003

Lcdo. José Gabriel Terán Varea
Coordinador de Relaciones Internacionales
Tribunal Supremo Electoral de Ecuador

Sobre los Autores

Dieter Nohlen

Alemán. Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Heidelberg. Profesor titular de la misma Universidad. Especialista en instituciones políticas y en temas electorales. Autor de numerosas publicaciones entre las que destacan “Sistemas Electorales del Mundo”, “La Reforma Electoral en América Latina: Seis Contribuciones al Debate”, “Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos”. Junto con Sonia Picado, fue galardonado en 1991 con el Premio Max Planck de Investigación. Fruto de esta cooperación fue el “Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina”, del cual fue compilador. Autor en la primera y segunda edición del Diccionario Electoral. Su última publicación es “El Contexto hace la Diferencia”. Publicaciones en proceso: En Elections Worldwide, Oxford University Press saldrá el tomo “Elections in the Americas”; la tercera edición de “Sistemas Electorales y Partidos Políticos” del Fondo de Cultura Económica y por último la nueva edición del “Tratado de Derecho Electoral Comparado”

Rafael Dendia

Paraguayo. Asistió a la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, obteniendo el título de Abogado (1967). Asistió a la Friedrich - Wilhelm Universitaet, Bonn (Alemania), obteniendo el título de Licenciado en Ciencias Políticas (1977). En 1999, culminó el Curso Doctoral en Derecho en la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. A partir de 1961 hasta 1967 ejerció la profesión de Abogado en la ciudad de Asunción. Ocupó el cargo de Director de Relaciones Internacionales en la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción hasta 1994. Fue Miembro del Tribunal Electoral de la Capital desde 1995 a 1999. Ese año fue designado Miembro del Tribunal Superior de Justicia Electoral. Es compilador del libro “La Justicia Electoral en la Consolidación Democrática”, basado en el seminario llevado a cabo en el salón auditorio de la Justicia Electoral, en el mes de abril de 1999, publicación del Servicio Editorial del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Ciska Raventós

Costarricense. Tiene estudios de postgrado en Sociología, New School for Social Research, 1995. MSc. en Sociología, Maestría Centroamericana en Sociología, Universidad de Costa Rica, 1984. Los énfasis del doctorado fueron Sociología política y teoría social. Título de la tesis doctoral "The construction of an order: structural adjustment in Costa Rica (1985-1995)".

Desde el año 2002 trabaja en el equipo de encuestas de opinión pública, sobre temas políticos del Instituto de Investigaciones Sociales. Desde el mes de junio de 2002 hasta la actualidad, participa en el proyecto de investigación: Abstencionismo en Costa Rica. ¿Quiénes son y por qué no votan los ciudadanos en las elecciones nacionales?, que se realiza en el Instituto de Investigaciones Sociales en el marco del Convenio de Cooperación entre la Universidad de Costa Rica y el Tribunal Supremo de Elecciones.

Fernando Tuesta Soldevilla

Peruano. Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) del Perú. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Heidelberg, Alemania. Bachiller y Magíster en sociología, así como título profesional de sociólogo. Ejerció la docencia en la Academia Diplomática del Perú, en la Universidad del Pacífico, en la Universidad de Lima y en la Pontificia Universidad Católica del Perú. En esta última universidad enseña en la Maestría de Ciencia Política. Fue igualmente investigador en el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), DESCO, CEDYS, y en la Universidad de Lima.

Consultor para instituciones nacionales e internacionales: Organización de los Estados Americanos (OEA), Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Parlamento Andino, Defensoría del Pueblo, Fundación Friedrich Ebert, Fundación Konrad Adenauer, Macroconsult, entre otros. Es autor de 14 libros, entre los que destacan Perú Político en Cifras 1821-2001, No sabe/No opina: Encuestas políticas y Medios, Los Enigmas del Poder (Fujimori 1990–1996), El Sistema de Partidos Políticos en el Perú (1978–1995), El Juego Político: (Fujimori, la Oposición y las Reglas), La Jornada Electoral, entre otros. Ha sido comentarista político regular en diversos medios de comunicación escritos y televisivos.