

ABSTENCIONISMO ELECTORAL

I. Concepto

La abstención, 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.

Aun cuando en los regímenes democráticos se asocia a la *ciudadanía* un deber cívico o moral de votar, que en algunos ordenamientos se convierte en deber jurídico, el *abstencionismo electoral* aparece con el *sufragio* mismo. Consiste simplemente en la no participación en el acto de votar de quienes tienen derecho a ello. El *abstencionismo electoral*, que se enmarca en el fenómeno más amplio de la apatía participativa, es un indicador de la participación: muestra el porcentaje de los no votantes sobre el total de los que tienen derecho de *voto*.

II. El *abstencionismo electoral* en los distintos *sistemas políticos*

El *abstencionismo electoral* se plantea desde perspectivas distintas en los regímenes democráticos y en los regímenes autoritarios. En los primeros puede suponer la existencia de corrientes políticas que no se integran en el juego político normal, si bien con carácter general responde a impulsos o motivaciones individuales plenamente respetadas y asumidas incluso cuando sobrepasan determinados límites porcentuales. En los regímenes autocráticos, en los que se pone especial énfasis —a veces adulterando las cifras— en conseguir las mayores tasas de participación electoral, la no participación se considera la expresión pública de una oposición y está expuesta, además de a las sanciones legales —pues el *voto* se considera más un deber que un derecho—, a otras sociales. Ahora bien, dentro del contexto autocrático encontramos regímenes basados en una supermovilización de masas, como los constituidos por el nacionalsocialismo alemán o el socialismo de la Unión Soviética y la Europa del Este, o los nacionalismos africanos y asiáticos en los momentos posteriores a la independencia, con niveles de participación superiores al 99% y otros como el salazarismo portugués o el franquismo español en los que la apatía política es voluntariamente buscada por el *poder* (L. LÓPEZ GUERRA. *Abstencionismo electoral en contextos no democráticos y de transición: el caso español*. REIS núm. 2, 1978) sobre todo en la última etapa, consecuencia de un mayor relajamiento del impulso totalitario.

En el contexto democrático los niveles de abstención varían notablemente de país a país. Así, y siempre en relación con las *elecciones* habidas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, en Gran Bretaña la abstención media es del 25%, con el nivel más bajo en 1950 (el 16,40%), y el más alto en 1970 (el 27,8) y 1983 (el 27,2%); en Francia la abstención más alta se produce en las *elecciones* parlamentarias en 1988, con un 33,8% y la menor en 1973, con un 18,7% (en las presidenciales, respectivamente, en 1969 con un 22,9% y en 1984 con un 15,8%); en la República Federal de Alemania el mayor índice de

no votantes se halla en 1949, con un 21,5%, y el mínimo en 1972, con un 8,9%, cifra algo más baja que en 1976 (el 9,3% de abstención); en España y Portugal los índices de abstención más bajos se producen en las primeras *elecciones* democráticas celebradas después de férreas dictaduras con un 20,8% en las legislativas de 1977 en España y un 8,3% en Portugal en 1975, cifras que aumentan considerablemente con la estabilización política hasta llegar a un 31,9% en las legislativas de 1979 y un 30,26% en las de 1989 en España y un 33,7% en las legislativas portuguesas de 1995.

El nivel de abstención desciende notablemente en aquellos países que establecen el llamado *voto* obligatorio, cuestión que después abordaremos. Así en Australia o Malta la abstención no supera normalmente el 5%, mientras que en Austria o Bélgica no sobrepasa el 9% y en Italia –cuya Constitución proclama en el artículo 48 que el ejercicio del *voto* es un deber cívico– ha alcanzado su cota máxima en 1996 con un 17,1%. En Perú o Argentina, no obstante la obligatoriedad del *sufragio*, el *abstencionismo electoral* ha llegado en las presidenciales de 1995 al 27% y al 21% respectivamente (si bien en las de Argentina de 1999 ha disminuido hasta el 19,5%) y en Costa Rica y Uruguay al 18,9% en las *elecciones* presidenciales de 1994 sobrepasando con creces las cifras de otros países en los que el *voto* es también obligatorio como Chile (9,5% y 9%, respectivamente en las presidenciales y legislativas de 1993), aunque muy lejos del porcentaje alarmante de El Salvador (53,8% en las presidenciales de 1994) o Guatemala (67,1% en las presidenciales de 1995 aunque reducido al 46,6% en las de 1999). Los niveles más altos de abstención los ofrecen dos países de sólida tradición democrática como Estados Unidos –alcanzando el 51,2% en las presidenciales de 1996 y el 51,8% en las legislativas de 1988–, Suiza –con un 51,9% en 1979 y un 57,8% en 1995– y Japón –con un 41% en 1996–.

Los porcentajes aumentan considerablemente en las *elecciones* locales (sobre las razones de ello existe una abundantísima bibliografía, entre la que destaca J.L. PARODI. “Dans la logique des élections intermédiaires”. *Revue Politique et Parlementaire* núm. 903, 1983 y A. MIRABEAU y otros. *Les citoyens et la politique locale*. Pedone. París, 1987) o en las de carácter supranacional (Parlamento Europeo) con cifras de participación inferiores al 50% en Irlanda, Gran Bretaña u Holanda. Curiosamente, pues, en las *elecciones* más próximas e inmediatas y en las de integración de los órganos más alejados coincide un alto nivel de abstención.

III. Clases

No hay una única clase de *abstención electoral*, ni una explicación única. El examen de las distintas clases de abstención nos permitirá abordar detenidamente sus causas.

En primer término cabe señalar la existencia de una abstención técnica o estructural motivada por razones no imputables al ciudadano con derecho a *voto*: enfermedad, ausencia, defectos de la inscripción censal, clima, alejamiento del *colegio electoral*, etc.

Junto a ella cabe mencionar la abstención política o racional, 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 trasvasa 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.

Existe asimismo el abstencionismo apático motivado 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” (J. BARTHELEMY. “Pour le vote obligatoire”, *Revue du Droit Public et de la Science Politique*. Tomo V. Libro I. París, 1923) y junto a éste el que podríamos denominar 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, para lo que emite el *voto* en blanco.

W. FLANIGAN (*Political Behavior of American Electorate*. Boston, 1972) ha elaborado un gráfico en el que relaciona nivel de interés político y nivel de *participación política* en los siguientes términos: a) bajo interés-baja participación: abstencionismo por satisfacción que desemboca en un consenso tácito sobre las reglas del juego y sobre el *sistema político* y opera como factor de estabilidad; b) bajo interés-alta participación: abstencionismo prohibido, sancionándose a los que inmotivadamente no cumplen el deber de votar; c) alto interés-baja participación: abstencionismo de rechazo o choque; d) alto interés-alta participación: que sería el reflejo electoral del modelo ideal weberiano. En todo caso, el *sistema político* democrático no pierde *legitimidad* con el descenso del nivel de participación, pues la abstención es admitida o tolerada como forma de expresión política en la *democracia*, aun cuando su ideal es el participativo pleno de la totalidad de los ciudadanos.

IV. Causas

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. VILAJOSANA. “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 plantearse en los días venideros.

V. Posibles vías de solución y efectos. El *voto obligatorio*

El primer procedimiento utilizado por los distintos ordenamientos electorales para disminuir la abstención ha sido facilitar la emisión del *voto* a través de mecanismos diversos tales como aproximar la urna al *elector*, establecer un amplio horario de apertura de los *colegios electorales* y flexibilizar la jornada laboral el día de la *elección*, o fijar su celebración para un día festivo, instrumentar adecuadamente la emisión del *voto* por medios diferentes al de personación ante la casilla o mesa electoral (*voto* por correspondencia o *voto* por procuración), posibilitar el *voto* de los empleados y funcionarios públicos que se encuentran cumpliendo determinadas funciones públicas en el exterior como los diplomáticos, el personal embarcado o los militares, etc.

Asimismo los poderes públicos emprenden normalmente campañas institucionales a través de los grandes medios de comunicación y otras formas de llamamientos para fomentar la participación electoral. “Todos estos instrumentos son ineficaces sin un buen censo electoral, verdadera condición previa y base de toda Administración Electoral; un censo falto implica un vicio de origen que indudablemente se refleja en el resultado de la elección” (A. POSADA. El sufragio. Barcelona, s.f.). El censo electoral objetivo y exacto es el instrumento básico para la organización de las *elecciones* libres y justas. Se traducen la exactitud y objetividad en una doble exigencia: por un lado, la universalidad o integridad y la permanencia a fin de asegurar que el censo sea reflejo y espejo fiel del cuerpo electoral; por otra parte, la independencia orgánica y funcional y la neutralidad del órgano al que se encomienda su formación.

Los mecanismos para facilitar la emisión del *voto* se consideran insuficientes por los partidarios del *voto obligatorio* que encuentran en las leyes de Solón, y en la Atenas del S. VI antes de J.C., el primer argumento a favor del mismo, ya que se consideraba que la abstención fomenta la tiranía (W. MACKENZIE. *Elecciones libres*. Madrid, 1962). Aristóteles escribió: “Cómoda indiferencia de los pueblos que se contentan con que le den los problemas resueltos”. Con estos antecedentes, varios ordenamientos constitucionales –con base en la comprobación del elevado abstencionismo en el ejercicio del *derecho electoral* que algunos consideran una plaga– han convertido este derecho en un

deber público e introducido el *voto* obligatorio (Bélgica, Austria, Luxemburgo, Italia, Holanda, Dinamarca, en Europa y Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica o Uruguay, entre otros, en Iberoamérica, además de Australia) que se considera que no coarta la voluntad individual, ya que obliga solamente a participar en la votación, bajo la amenaza de una sanción (moral, económica o electoral). Los partidarios del *voto* obligatorio, entre los que cabe contar con H. KELSEN, consideran que la participación es una prueba de sentido cívico, que aislarse voluntariamente conduce a privarse del derecho de crítica del régimen y de los elegidos, que la abstención es contraria al deber de civismo (C. CADOUX. *Droit Constitutionnel et institutions politiques*. París, 1973); que si todos fueran autointeresados, todos concluirían lo mismo y si el *voto* fuera voluntario ninguno votaría de manera que se generaría una estructura de “dilema de prisioneros” en la que todos se verían perjudicados al perderse el bien público de la *democracia* participativa (C.S. NINO. *Un país al margen de la ley*. Emecé. Buenos Aires, 1992).

Existen convincentes argumentos en contra de la obligatoriedad del *voto*. Ya decía ORLANDO que quien vota forzado, vota mal. La libertad de *voto* implica la posibilidad de la no participación; la abstención es así una actitud cívica o ética, es un derecho como el de votar; resulta incompatible la obligación de acudir a las urnas con la libertad de *sufragio*, acto privado por excelencia. Las sanciones al incumplimiento de tal deber – además de suponer un arma poderosa y por ende peligrosa en manos de la Administración– son normalmente inoperantes e ineficaces. En todo caso, en aquellos ordenamientos que han establecido la obligatoriedad del *voto* la abstención ha descendido apreciablemente, sin que ello haya implicado una mayor conciencia política e integración en los asuntos colectivos de la *ciudadanía*.

La *abstención electoral* no se combate con procedimientos tan rigurosos como la obligatoriedad del *voto* sino fomentando desde los propios poderes públicos la participación generalizada en los asuntos de interés público, siendo la participación electoral una modalidad participativa más, aunque la más importante. Se hace frente a la misma a través de la *democratización* efectiva de los *partidos políticos*, de otorgar sentido efectivo y no meramente ritual al acto electoral, de establecer un sistema de apertura o entre apertura de listas o al menos la eliminación de las cerradas y bloqueadas y, en definitiva, mediante una profundización efectiva en la *democracia* y sobre todo recuperando el prestigio de la institución representativa por excelencia, el Parlamento, privado progresivamente de poderes efectivos. El régimen democrático admite y tolera la abstención como forma, aunque no técnicamente, de expresar el *sufragio*, y debe luchar por todos los medios por reducir el abstencionismo estructural o no voluntario a través de mecanismos que faciliten el acceso de todos a las urnas, así como fomentar la participación activa en la vida pública.

Esta consideración de la abstención como derecho legítimo de los ciudadanos, y que es índice de un estado de opinión tan significativo como las mismas variaciones en el número de *votos* de las fuerzas políticas en liza, no puede hacernos dejar de lado los efectos o consecuencias: por un lado, formula el escepticismo respecto de las *elecciones* como forma más importante de la *democracia* representativa y por tanto respecto del nivel o grado de consentimiento en un *sistema político* en el que el *sufragio* es el principal modo de

expresión y elemento fundamental para la integración funcional de los ciudadanos; disminuye asimismo la *legitimidad* de la decisión sometida a la consideración de los *electores* en un *referéndum* o *plebiscito*, sin olvidar los efectos electorales puros en cuanto que puede conducir asimismo, combinada con determinadas *fórmulas electorales*, a otorgar primas a los partidos mayoritarios alterando así el sentido real del acto electoral. Ahora bien estos efectos del *abstencionismo electoral*, que se mantiene por lo demás dentro de límites razonables, no justifican dar el paso de gigante que es proclamar la obligatoriedad del *voto* sujeta a la potestad sancionadora de la Administración en el supuesto de incumplimiento, pues la deliberación y decisión del *elector* debe ser absolutamente libre de cualquier presión o coacción externa y el *voto* obligatorio constituye una coerción incompatible con la libertad de *sufragio*, tanto más cuanto se acompaña de sanciones, cuya inoperancia no hace tampoco admisible aquél.

Vocablos de referencia:

Comportamiento electoral
Elecciones
Participación política
Voto

Bibliografía:

- Alcubilla, E.A.: *El régimen electoral en España*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2000.
- Barthelemy, J.: "Le vote obligatoire". *Revue de Droit Public et de la Science Politique*. Tomo V, libro I. París, 1923.
- Bar Cendon, A.: "La participación política en España. Análisis de los factores determinantes". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 23 (1981).
- Beaussire, E.: "La réforme électorale et l'abstention". *Revue de Deux Mondes*, février, 1872.
- Caciagli, M. y Scaramozzino, P.: *Il voto di chi non vota: l'astensionismo elettorale in Italia e in Europa*. Ed. di Comunita. Milano, 1983.
- Font, J., y Virós, R., (eds.): *Electoral abstention in Europe*. ICPS. Barcelona, 1995.
- IDEA, *Voter turnout from 1945 to 1997: a global report on political participation*. Estocolmo, 1997.
- López, L.: "Abstencionismo electoral en contextos no democráticos y de transición: el caso español". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 2 (1978).
- Martínez, M.: *El sistema político español y el comportamiento electoral regional en el sur de Europa*. Madrid, 1980.
- Meynaud, J.: *La participation des français á la politique*. París, 1964.
- Milbrath, W.: *Political participation. How and Why do people get involved in politics*. Rand Mc. Nall and Co. Chicago, 1966.
- Moreau, F.: "Le vote obligatoire". *Revue politique et parlementaire*. Tomo VII. Núm. 19. París, 1896.
- Morris, W.H.: *Indefense of apathy*. Political Studies, 2 (1954).
- Nino, C.S.: "El voto obligatorio", en VV.AA. *Segundo dictamen sobre la reforma constitucional del Consejo para la consolidación de la democracia*. EUDEBA. Buenos Aires, 1987.
- Posada, A.: "El deber de sufragio y el voto obligatorio". *Revista general de legislación y jurisprudencia*, núm. 88 (1896).
- Rose, R.: *Electoral participation. A comparative analysis*. Saga. Beverly Hills, 1980; Sanini, G.: *Il comportamento elettorale*. Bolonia, 1967.
- Segot, R.: *De L'abstention en matiere électorale, principaux maux d'y remédier*. Caen Université, 1906.
- Sevenne, Ch.H.: *L'abstentionisme politique en France*. Ed. Babel. París, 1953.
- Turri, G.: *L'abstencionismo nelle elezioni politiche e il voto obbligatorio*. Bologna, 1907.
- Vilajosana, J.M.: "La justificación de la abstención". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 104 (1999).
- Wolfinger, R.E., y Rosentone, S.J.: *Who votes?* Yale University Press. New Haven, 1980.

Enrique A. ALCUBILLA