



MONOGRÁFICO

PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y ELECTORAL

SEGURIDAD Y CIUDADANÍA

Revista del Ministerio del Interior

6

Julio-Diciembre

2011



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DEL INTERIOR

MONOGRÁFICO
PARTICIPACIÓN POLÍTICA
Y ELECTORAL

Seguridad y Ciudadanía

Revista del Ministerio del Interior

6

Julio-Diciembre
MONOGRÁFICO
2011

Seguridad y Ciudadanía: Revista del Ministerio del Interior

Semestral

Las normas para la remisión y la publicación de originales se incluyen al final de la revista.

El contenido de los artículos es responsabilidad de los autores.

Precios:

Edición en papel: 10 € (número suelto)

Edición electrónica: 7 € (CD-ROM, número suelto)

También disponible en la WEB (www.mir.es. Solo lectura). Edición gratuita

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado:

<http://www.publicacionesoficiales.boe.es>

Edita:



© MINISTERIO DEL INTERIOR

ISSN: 1889-6316 (papel)	Depósito legal: BI 1690-2009 (papel)	NIPO: 126-11-067-6 (papel)
ISSN: 1889-6324 (CD-ROM)	Depósito legal: BI 1692-2009 (CD-ROM)	NIPO: 126-11-068-1 (CD-ROM)
ISSN: 1989-6468 (en línea)		NIPO: 126-11-066-0 (en línea)

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro, de acuerdo con los criterios medioambientales de contratación pública.

IMPRIME: Composiciones RALI, S.A. Costa, 12-14-7º. 48010 BILBAO

SEGURIDAD y CIUDADANÍA

Revista del Ministerio del Interior

CONSEJO DE DIRECCIÓN

*D. Justo Tomás Zambrana Pineda,
Secretario de Estado de Seguridad*

*Dña. Pilar Gallego Berruezo,
Subsecretaria del Interior*

*Dña. María Ángeles González García,
Secretaria General Técnica*

CONSEJO EDITORIAL

PRESIDENTA

*Dña. María Ángeles González García,
Secretaria General Técnica*

DIRECTOR

*D. Rafael Majano Hidalgo,
Subdirector General de Estudios
y Relaciones Institucionales*

SECRETARIA

*Dña. María Rosa Martín de Vega,
Jefe de Área de Estudios, Documentación
y Publicaciones*

VICESECRETARIA DE COORDINACIÓN

*Dña. Lourdes Madrigal Ibáñez,
Jefe de Servicio de Publicaciones*

VOCALES ASESORES

*D. Bartolomé Sagrera Moreno,
Consejero Técnico*

Vocales designados por las Direcciones
Generales del Departamento

ÍNDICE

Presentación	9
Nota introductoria	11

ARTÍCULOS Y COLABORACIONES

<i>Problemática de la participación política en España y en la Unión Europea</i> por D. ADOLFO HERNÁNDEZ LAFUENTE	17
<i>Principales tendencias de la abstención electoral en Europa</i> por Dña. CONSUELO LAIZ CASTRO	41
<i>Participación y abstención electoral</i> por D. JOSÉ THOMPSON	89
<i>Participación política y participación electoral: más allá del voto</i> por Dña MARÍA FERNANDA BOIDI	117
<i>La reforma del voto exterior español</i> por D. ANXO LUGILDE	139
<i>Análisis descriptivo del censo y la participación electoral de los españoles residentes en el exterior (CERA): 2003- 2011</i> por Dña. ALICIA FUERTES	175
<i>Jóvenes, ciudadanía y participación política</i> por D. GABRIEL ALCONCHEL	191
<i>El debilitamiento de la política. Espacio público y participación en los dominios de la postelevisión y los nuevos medios</i> por D. JAVIER REDONDO RODELAS	219

DOCUMENTACIÓN ELECTORAL

- I. *Informe de la puesta en marcha a título experimental del proyecto de «Mesa Administrada Electrónicamente» (MAE) en las elecciones locales de 2011*
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR, Ministerio del Interior... 253
- II. *El voto blanco y el voto nulo en las elecciones locales del 22 de mayo de 2011*
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR, Ministerio del Interior... 303

PRESENTACIÓN

Las democracias representativas de nuestro tiempo han experimentado relevantes cambios y transformaciones en lo referido a la participación política y electoral. El desarrollo y expansión de la democracia a lo largo del siglo xx han permitido la incorporación de grandes poblaciones a la vida democrática. En nuestro siglo xxi las democracias se han ampliado a gran escala. Transformaciones como la extensión del derecho de sufragio a nuevos colectivos de ciudadanos, la efectividad del derecho a la educación y la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación a la política, no sólo en los procedimientos administrativos sino también en la misma acción política, han modificado el edificio de la democracia, haciendo su base, la política horizontal (opinión pública, elecciones, participación política), mucho más extensa. Sin embargo, los factores mencionados, si bien han influido en la democratización de las sociedades y en la cultura política de los ciudadanos, no siempre lo han hecho a favor de la participación y la integración.

La abstención electoral es un comportamiento político que ha estado siempre presente en las democracias, pero su incremento en los últimos veinte años, sobre todo en las llamadas viejas democracias, lo ha convertido en un fenómeno relevante para el análisis tanto en el ámbito de la investigación como en el de las administraciones públicas que se ocupan de los procesos electorales y tanto a este lado del Atlántico como en los países de América Latina.

La propia práctica de la Dirección General de Política Interior, como responsable de la gestión de las elecciones, ha originado esta preocupación por los fenómenos de la participación electoral y la incorporación de las TIC al proceso electoral; innovaciones y cambios concebidos, no como moda tecnológica, sino como instrumento al servicio del principal objetivo que es la consolidación de las instituciones democráticas. Las innovaciones tecnológicas entendidas como instrumento para mejorar la transparencia y la agilidad de los procesos electorales, para perfeccionar las garantías del dere-

cho de sufragio y respetando siempre la seguridad jurídica y el Estado de Derecho que exige el sistema democrático.

De este modo, se ha venido realizando un esfuerzo complementario a la gestión electoral basado en la relación e intercambio con países de América Latina, y gracias a la colaboración de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID). La iniciativa ha sido muy bien recibida por los países participantes y los resultados de estas actividades han sido relevantes, tanto en el nivel de intercambio de experiencias en la gestión de elecciones, como en las aportaciones sobre TIC y elecciones, además de la reflexión y análisis sobre aspectos problemáticos de la democracia electoral.

Como continuación de este interés, se presenta ahora el número monográfico de la Revista *Seguridad y Ciudadanía*, dedicado a la «Participación política y electoral». En este caso, la mayor parte de los artículos son el resultado del *Primer Seminario sobre Tendencias de la Participación Democrática*, celebrado en Montevideo en abril de 2010. Los objetivos del seminario buscaban intercambiar experiencias y conocimientos sobre la participación política en las democracias contemporáneas de Europa y América Latina; contrastar la situación en Europa sobre la debilidad de la participación y el comportamiento abstencionista con la situación en los países latinoamericanos; identificar formas alternativas de participación política; recoger experiencias y proyectos de fomento de la participación en la sociedad de la información; y diagnosticar, en la medida de lo posible, la salud electoral de las democracias latinoamericanas. El monográfico se completa con cuatro artículos que constituyen interesantes aportaciones sobre los jóvenes y la participación política, sobre el voto exterior en España y sobre política y medios de comunicación. Además, la sección de «Documentación electoral» presenta información de interés sobre las últimas elecciones locales en España. Con la publicación de este número monográfico, además de dar conocimiento de la actividad realizada en el ámbito del Departamento, se difunde y se contribuye al debate público en estas materias.

PILAR GALLEGO BERRUEZO
Subsecretaria del Ministerio del Interior

NOTA INTRODUCTORIA

Al igual que sucedió en el año 2009 con ocasión de la aparición del número monográfico titulado «Problemática actual de los procesos electorales», ahora de nuevo se recoge en otro volumen semejante de la revista *Seguridad y Ciudadanía* los asuntos de interés y el resultado de la actividad llevada a cabo por la Dirección General de Política Interior con ocasión del desarrollo de sus competencias en el último año. En esta ocasión los estudios e informes reunidos, que se presentan bajo el título «Participación política y electoral», han dado lugar a una obra unitaria que se ha estructurado en dos apartados complementarios.

El primer bloque, el más amplio, recoge las aportaciones críticas de diferentes autores y especialistas, en algún caso pertenecientes a la propia Dirección General de Política Interior, que se inician a partir de una aproximación general al estado de la cuestión, tanto en España como en Europa. Es el caso de los trabajos de Adolfo Hernández Lafuente y de Consuelo Laiz, quienes reflexionan acerca del fenómeno de la participación electoral en el contexto español y europeo, procediendo a situar la cuestión. La preocupación por la creciente tasa de abstención, sus diferencias y sus distintas motivaciones en el escenario europeo unido a propuestas para su reducción, en las que se distinguen las prácticas electorales –voto por correo, obligatorio, incentivos, etcétera– y las iniciativas sociales que remiten a la educación cívica–, son los aspectos tratados en estos dos artículos que abren el volumen «Participación política y electoral» y sitúan sus líneas generales.

Por su parte, el estudio general del concepto de participación y de su contrario, la abstención, es el objeto de los artículos de José Thompson y María Fernanda Boidi, dos contribuciones procedentes del ámbito hispanoamericano con el que la Dirección General de Política Interior mantiene una estrecha relación institucional. La idea de abstención como una expresión más del derecho electoral que no daña la legitimidad del sistema democrático, el rechazo del voto obligatorio y la recomendación de estudios globales para combatir el abstencionismo son las aportaciones esenciales de estos trabajos centrados en la realidad política y electoral de América Latina.

De carácter más monográfico son los trabajos de Anxo Lugilde, Alicia Fuertes y Gabriel Alconchel, dedicados a dos grupos sociales concretos, los jóvenes, en el caso del Director del Instituto de la Juventud, y los residentes en el exterior por parte de Alicia Fuertes. En lo que se refiere a Lugilde, este investigador se ocupa de un aspecto específico de la participación electoral como es el voto exterior, uno de los asuntos centrales para la Dirección General de Política Interior en la última legislatura en el que se han introducido modificaciones mediante la reforma de la LOREG. Lugilde se muestra crítico con las medidas adoptadas en relación con la participación de la población residente en el extranjero, pues según señala en su trabajo el nuevo modelo de voto exterior es contradictorio y limitativo.

En este mismo campo abunda Alicia Fuertes en su trabajo al estudiar las condiciones de participación de los electores españoles residentes en el extranjero, en el que pone de relieve las diferencias de participación según el tipo de elecciones y cómo la reducida asistencia a las urnas en las elecciones municipales es un fenómeno tradicional, concluyendo con que la reforma de la LOREG supone una adecuación a la realidad.

Gabriel Alconchel parte de los datos obtenidos por el Instituto de la Juventud para señalar una serie de características de este grupo social, en especial su interés por los asuntos públicos y la participación en ellos, más allá de alguna moda, y el proceso de cambio intenso que está experimentando la sociedad debido al impacto de las innovaciones tecnológicas. Según este autor, entre los jóvenes hay una tendencia a la reivindicación de dos elementos esenciales en el panorama político como son la protección del medio ambiente y la ampliación y extensión de los derechos humanos, así como una mayoritaria adhesión al sistema democrático, aunque muy crítica con su funcionamiento.

Cierra el apartado dedicado a las aportaciones críticas el trabajo de Javier Redondo, en el que se aproxima a la concepción de la política desde la perspectiva de la televisión, el medio de comunicación por excelencia. El texto comienza vinculando participación y nuevas tecnologías, que es lo mismo que decir democracia y red, pero sobre todo plantea la necesidad de revisar las nociones de participación política y de analizar la auténtica relación entre nuevas tecnologías y participación.

Redondo se acerca a conceptos como ciberdemocracia y participación no convencional y concluye señalando la debilitación de la política a causa del impacto de la información televisiva y su secuela de banalización de la cosa pública. En este sentido, precisa el retroceso que experimentan en los medios de comunicación los argumentos basados en la racionalidad, la experiencia y

el conocimiento, los cuales quedan postergados ante las exigencias mediáticas. Según el autor, la adaptación y la divulgación suponen la banalización del conjunto de la actividad pública y su corolario de deterioro de la virtud cívica y de debilitamiento del sentido de la participación política tradicional.

Cierra este número monográfico de *Seguridad y Ciudadanía* dedicado a la «Participación política y electoral» un apartado en el que se recogen dos documentos realizados por la Dirección General de Política Interior referidos a dos aspectos especialmente relevantes. En primer lugar, se encuentra un informe referido a la aplicación de las nuevas tecnologías en los procesos electorales, concretamente el modelo de «Mesa Administrada Electrónicamente» con ocasión de las elecciones locales de 2011 aplicada en Castellón, Ceuta, Huesca y Mérida. En el informe se analizan y valoran todos los aspectos referidos al nuevo procedimiento a partir de los datos obtenidos en las circunscripciones señaladas.

El segundo documento es un estudio de la realidad del voto blanco y el voto nulo en las elecciones locales del 22 de mayo, relacionando estas opciones con los movimientos sociales aparecidos en los días anteriores a la convocatoria. Tras presentar los datos al respecto y llevar a cabo un estudio comparativo con anteriores citas electorales, se concluye señalando el incremento del voto en blanco y nulo así como la abstención en la última convocatoria electoral.

El resultado de los trabajos es un ejemplo del interés que despierta el asunto de la participación política en el seno del Ministerio del Interior y entre los investigadores y especialistas.

**ARTÍCULOS
Y COLABORACIONES**

PROBLEMÁTICA DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA

ADOLFO HERNÁNDEZ LAFUENTE

Director General de Política Interior

1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN. 2. CALIDAD DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO Y POSIBILIDADES DE PARTICIPACIÓN. 3. DINÁMICA DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA. 4. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y COMPARACIÓN. 5. LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN EUROPA. 6. LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN ESPAÑA. 7. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EUROPA

RESUMEN

La participación electoral es una forma de expresión de la participación política y sigue siendo la forma más trascendente de participar en las democracias representativas. Ello no impide la existencia de otras modalidades relevantes de participación que se han ido diseñando en los últimos años y que, sin duda, conviene también incorporar a las democracias actuales en términos de equilibrio para mejorar su calidad y lograr que perduren. La preocupación por el descenso de las tasas de participación electoral en Europa desde los años noventa ha hecho sonar las alarmas sobre la posible desafección política de los ciudadanos europeos hacia sus gobernantes. Mediante la comparación se presentan los resultados de la participación electoral tanto en elecciones al Parlamento Europeo como en las distintas elecciones en España, pudiéndose observar el comportamiento por países y distintos tipos de elección.

ABSTRACT

Electoral participation is a form of political participation and it still represents the most important way to take part in public issues in representative democracies. This does not prevent the existence of other relevant forms of participation that have been established over the past few years. There can be no doubt that present democracies need to include these new forms of participation, in a balanced way, in order to improve the quality of democracy and make it last. Concerns arisen in the 90s

about the decrease in participation rates in Europe caused alarm, since it suggested the risk of political disaffection among European citizens towards their leaders. This article compares the results concerning political participation in the elections to the European Parliament, as well as in other kinds of elections in Spain and highlights the electoral trend depending on countries and type of election.

Palabras clave: Democracia representativa, Participación electoral, Calidad democrática, Modalidades de participación.

Keywords: Representative democracy, Electoral participation, Quality of democracy, Participation mechanisms.

* * *

1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

En principio resulta conveniente analizar, aunque solo sea someramente, cómo en el ámbito de reflexión sobre la participación política aparecen de forma predominante los estudios sobre la participación electoral. No se trata en este caso de un síntoma anómalo, que fuese provocado presumiblemente por la abundancia de datos que encontramos para hablar de concurrencia electoral, sino que parece justificada la extensión y la intensidad con que se aborda, ya que la participación electoral es una forma de expresión de la participación política que no puede contraponerse con otras diferentes modalidades en plano de igualdad y que, además, por variadas razones, se considera la principal y más importante forma de participación.

Quien se aproxime a los estudios sobre comportamiento participativo o sobre participación política en general no podrá dejar de observar que por muy interesante e innovadora que resulte la nueva tipología de modos de participación política, la participación electoral sigue siendo la forma más trascendente de participar. Pues, no en vano, a ella está encomendada no sólo la legitimación del sistema democrático, siendo por ello el verdadero soporte de la democracia, sino que a través de esta forma de participación se legitiman los gobiernos y se legitiman también los representantes de los ciudadanos, haciendo posible que la democracia representativa se realice.

Su importancia puede resumirse señalando que los sistemas democráticos requieren, para ser considerados como tales, que se produzca una participación más que considerable del pueblo soberano y esa magnitud sólo es posible alcanzarla mediante las convocatorias electorales. A través de ellas se

canalizan los vínculos entre los ciudadanos y las instituciones representativas que constituyen el poder soberano. «A través de esta vinculación tipo entrada (*input*) toda la sociedad se vincula, o está afectada de forma vinculante por el resultado (*output*)» (Nohlen, 2004: 140).

La demanda o incluso las reclamaciones actuales de una mayor participación política, la perentoria consideración de abrir o de establecer nuevas formas, otros canales, diversas modalidades de participación, no disminuyen ni relevan a la participación electoral de su consideración principal. Incluso teniendo en cuenta la confrontación que para el sistema democrático establecido suponen las reivindicaciones del movimiento surgido al socaire de la actual crisis, es difícil no reconocer que abrir las ventanas y dejar que nuevos aires remuevan la esclerosis actual de la política no es ni de lejos suficiente para ensombrecer el fundamental papel que la participación electoral tiene.

No parece necesario recordar que en la complejidad de las sociedades modernas la especialización de la clase política y su vinculación con los ciudadanos sólo parece estar resuelta, sin menoscabo de los derechos fundamentales, a través de la democracia representativa. Es imprescindible que los ciudadanos eligiendo decidan quienes van a decidir sobre las cuestiones generales que les afectan. La forma principal de participación es pues la que se realiza para elegir a los representantes. Este reconocimiento no excluye que sean convenientes o incluso necesarias otras modalidades de participación, aunque todas ellas por muy trascendentales que sean difícilmente dejaran de ser complementarias, porque no podrán sustituir a la participación que sirve para legitimar a los representantes. La participación permanente para abordar las necesarias y constantes decisiones que conforman el ejercicio de la política ni siquiera es efectiva en los muy pequeños municipios donde una convocatoria a todos los vecinos es más que posible, porque incluso en ellos el papel esencial del Concejo Abierto es reunirse para elegir a sus alcaldes, lo que supone elegir a su representante y atribuirle el papel de gobernar la corporación.

De manera que al analizar la participación política no podemos dejar de atender principalmente a la participación electoral, porque las elecciones están configuradas como el fundamento de la democracia. Y al profundizar en esta atención, comprobaremos inmediatamente que el correcto funcionamiento del sistema democrático requiere que se produzca una concurrencia significativa del electorado. La mayor o la menor participación, su evolución, las tendencias que sigue, su constancia o su disminución, todos sus movimientos, nos van mostrando el estado de salud del sistema en el que ésta se produce. Estamos comprobando los síntomas que denotan una mayor o una menor calidad de la democracia.

La participación electoral es un termómetro implacable. De ahí la importancia a la hora de estudiarlo. Después vendrán las otras modalidades de participación, que parecen llamadas a incrementar su significado y a dar respuesta a las carencias que en la evolución del funcionamiento del sistema democrático se van poniendo de manifiesto. Tienen también, por tanto, un creciente papel en los estudios sobre este ámbito, por las variadas formas de expresión que se van organizando, por la manera en la que pueden dar satisfacción a las nuevas demandas, por las exigencias de control que se van concretando, porque contribuyen asimismo a la calidad de la democracia.

2. CALIDAD DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO Y POSIBILIDADES DE PARTICIPACIÓN

Aún teniendo en cuenta que la calidad del sistema democrático puede ser medida de diferentes maneras o utilizando a estos efectos distintos elementos, parece existir el convencimiento de que la medida de la participación electoral aporta resultados efectivos y muy evidentes, pudiendo incluso, en los casos de concurrencias con tendencia prolongada a la baja, encender señales de alarma. Comprobar que la participación baja indica desinterés o desafección de los ciudadanos. Si la tendencia se acrecienta y se prolonga en el tiempo, pone de manifiesto que la salud de ese sistema ha empeorado.

Los datos comparados nos pueden mostrar indicadores que faciliten la medición, aportándonos en primer lugar los parámetros que configuran el funcionamiento normal de la democracia de que se trate. Conociendo esos datos medios y las pautas del comportamiento del electorado, podremos distinguir los márgenes coyunturales y el desarrollo de tendencias que vayan poniendo de manifiesto su calidad democrática o bien anunciando una evolución que pueda ser objeto de alarma. En última instancia, si persiste la tendencia a la baja, deberíamos conocer donde se sitúa el umbral de la crisis de ese sistema. En consecuencia, medir el grado y la evolución de la participación electoral es de suma importancia para comprobar el estado de salud de una democracia.

Pero, una vez subrayada la importancia de la participación electoral, hemos de preguntarnos sobre las posibilidades que un sistema democrático abre para la participación de los ciudadanos en la toma de determinadas decisiones. Porque participar en todas las decisiones que se toman cada día en

las sociedades modernas, tan complejas, tan intrincadas en sus relaciones, tan poliédricas, tan necesitadas de la diversidad de especializaciones, es algo imposible. Sin embargo, que los ciudadanos tomen personalmente parte activa y voluntaria en determinadas cuestiones o en diversos órganos de participación, es una demanda que ha pasado de ser latente a convertirse en una reivindicación.

De forma que resulta también necesario analizar las otras posibilidades de participación que ofrecen las democracias, porque ha ido creciendo la opinión de que promover o desarrollar nuevas modalidades de participación política es una labor recomendable y necesaria. La cuestión es valorar en qué sentido es más eficaz el desarrollo de estas formas de participación y, además, preservar los riesgos que para la democracia representativa –esencialmente una democracia indirecta– pudiera tener un exceso de demanda de participación directa.

La búsqueda de un equilibrio entre la democracia representativa y el tomar parte activa y voluntaria de los ciudadanos de manera más amplia de lo que hasta ahora hemos visto, será una tarea meritoria para el futuro. Porque el equilibrio se percibe como algo necesario, perentorio, consecuente. Algo que incremente el control sobre los actores políticos y a la vez no ponga en riesgo el funcionamiento de las instituciones democráticas; que aleje la demagogia de una causa tan proclive a utilizarla. Es necesario analizar y poner en funcionamiento nuevas vías de participación política, pero tan necesario como advertir y prevenir los riesgos de su mala utilización.

3. DINÁMICA DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Hemos asistido a una lenta introducción de modos de participación sociopolíticos, demasiado lenta sin lugar a dudas. Porque las demandas y requerimientos de los mismos han florecido como la más sugerente aportación en medio de esa incipiente primavera política a la que hemos dado en llamar de la indignación. Se trata de recabar, más allá de las convocatorias periódicas de elecciones, nuevos cauces y nuevos modos de participación.

Así que con la participación vamos desde la esencia en el funcionamiento del sistema democrático hasta los modos de relación existentes entre el poder constituido y los ciudadanos. Un ámbito en el que caben muchas y variadas opciones, además de las acciones de protesta: la participación en el proceso de toma de decisiones (referéndum, votaciones vía

Internet, etc.), el incremento de los contactos tradicionales con la clase política, la colaboración de los simpatizantes con los partidos políticos, las reuniones con los grupos de acción ciudadana, la creación de redes, la realización de primarias más abiertas, las consultas sobre determinadas decisiones, etc. Algo que sin ser democracia directa sea algo menos que la indirecta total.

Algunas de estas modalidades ya se han extendido y han ofrecido resultados muy significativos. Así ha ocurrido con la configuración de los presupuestos participativos (selección de objetivos prioritarios a determinar ante la escasez de recursos), o con la instauración de primarias para la elección interna de los candidatos de los partidos políticos con un círculo de participación más amplio que el de los propios militantes.

Pero también se han planteado dudas sobre la idoneidad de estos mecanismos o críticas sobre la definición de los mecanismos participativos. Así se discute cómo se decide, sobre qué cuestiones puede participarse en su toma de decisión o en qué momento se produce esa participación, o sobre los errores que podrían derivarse de los resultados alcanzados en una consulta y la responsabilidad sobre los mismos, o la utilización de las consultas como una oportunidad para mostrar el descontento respecto de otras cuestiones diferentes.

En todo caso parece que el déficit principal se encuentra en las limitaciones existentes para intensificar el control de los electores sobre los elegidos. Esperar a la próxima consulta electoral, como hasta ahora se decía, no es suficiente, porque la dinámica existente en la actualidad es superior a los tiempos que el sistema clásico prevé. Pero todo esto también requiere su equilibrio, porque en primer lugar está el mejorar el propio funcionamiento de las instituciones y lograr introducir en ellas un sentido de la responsabilidad que tenga una mayor correspondencia con los ciudadanos, porque es necesario conectar más con la realidad que con las opciones promovidas por los medios de comunicación, o porque también se deben deslindar de los esquemas participativos las movidas populistas que generan respuestas meramente reactivas. O sea, que hay materia para trabajar, reflexionando y construyendo un tinglado razonable de formas de participación política. Pero también viene al caso recordar las siguientes palabras de Sartori (2009: 38):

Las democracias, en su gris funcionamiento cotidiano, a menudo merecen poco crédito. Pero una cosa es quejarse de su funcionamiento cotidiano, y otra cosa es desacreditarlas por principio. Hay un descrédito merecido y hay un descrédito inmerecido. Y el descrédito que deriva de un perfeccionis-

mo que eleva la apuesta sin cesar es innmercido. [...] El verdadero peligro que amenaza a una democracia que oficialmente ya no tiene enemigos no está en la competencia de contraideales, está en reclamar una «verdadera democracia» que trasciende y repudia la que hay.

4. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y COMPARACIÓN

Resulta por consiguiente primordial elegir cuáles son los elementos importantes para analizarlos y compararlos en este ámbito de reflexión y debate. Todos ellos instalados en un continuo lineal cuyos polos son la vinculación al sistema, por un lado, y la desafección al mismo, por otro. Muchos de ellos ya advertidos y otros por definir. La Historia nos previene de que los buenos momentos no son permanentes, que la precariedad y el cambio son también amenazas al correcto funcionamiento de las democracias.

Habrà que prestar atención especial a los índices de participación o de abstencionismo electoral, a la fragmentación de la comunidad política, a las críticas sobre el comportamiento de las élites políticas, al papel de los medios de comunicación, al distanciamiento entre los electores y los elegidos, a los motivos de la tendencia a la desafección, a las relaciones entre los ciudadanos y sus representantes políticos.

Medir el grado de la participación es fácil; los datos no faltan para hacerlo. Descubrir los factores que motivan la desafección puede ser más difícil, porque las razones parecen múltiples y diferentes entre unos contextos y otros. No obstante, los objetivos son claros: medidas para fomentar la participación, razones para combatir el abstencionismo.

5. LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN EUROPA

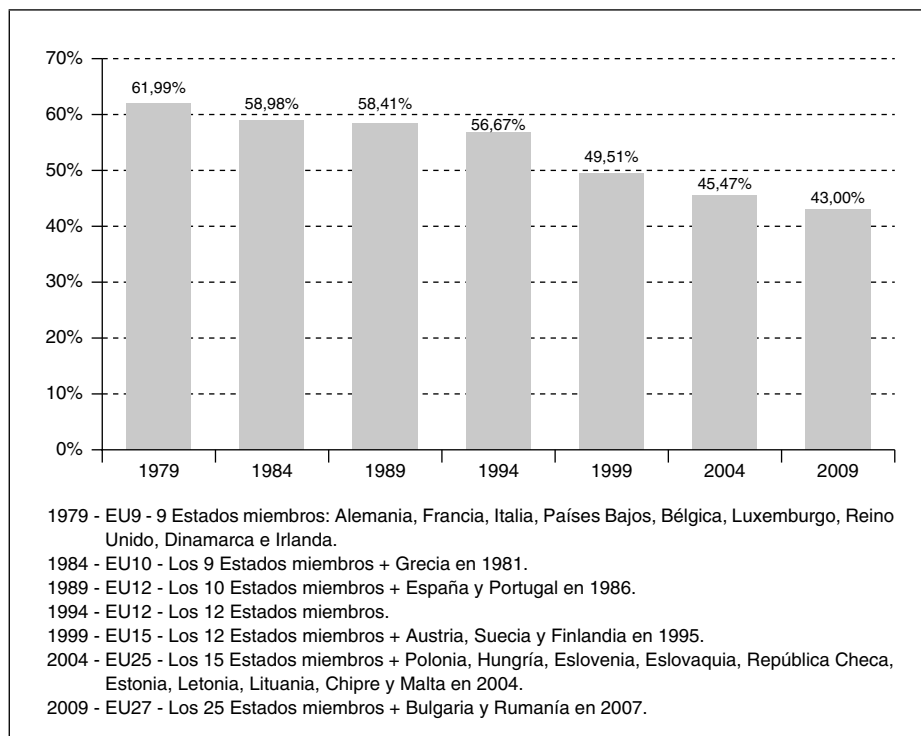
Comparando los datos, se pone de manifiesto que la participación electoral en las democracias europeas ha ido descendiendo de forma preocupante en los últimos años. Si observamos la evolución de la participación en elecciones al Parlamento Europeo, vemos que la tendencia a la baja se consolida desde 1994, según la media de la UE.

Tabla I
Participación en Elecciones al Parlamento Europeo (1979-2009)

Países	1979	1981	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004	2007	2009	Media	Voto Obligatorio
Bélgica	91,36%		92,09%		90,73%	90,66%			91,05%	90,81%		90,39%	91,01%	SÍ
Dinamarca	47,82%		52,38%		46,17%	52,92%			50,46%	47,89%		59,54%	51,03%	
Alemania	65,73%		56,76%		62,28%	60,02%			45,19%	43,00%		43,30%	53,75%	
Irlanda	63,61%		47,56%		68,28%	43,98%			50,21%	58,58%		58,64%	55,84%	
Francia	60,71%		56,72%		48,80%	52,71%			46,76%	42,76%		40,63%	49,87%	
Italia	85,65%		82,47%		81,07%	73,60%			69,76%	71,72%		65,05%	75,62%	SÍ
Luxemburgo	88,91%		88,79%		87,39%	88,55%			87,27%	91,35%		90,75%	89,00%	SÍ
Países Bajos	58,12%		50,88%		47,48%	35,69%			30,02%	39,26%		36,75%	42,60%	
Reino Unido	32,35%		32,57%		36,37%	36,43%			24,00%	38,52%		34,70%	33,56%	
Grecia		81,48%	80,59%		80,03%	73,18%			70,25%	63,22%		52,61%	71,62%	SÍ
España				68,52%	54,71%	59,14%			63,05%	45,14%		44,90%	55,91%	
Portugal				72,42%	51,10%	35,54%			39,93%	38,60%		36,78%	45,73%	
Suecia							41,63%		38,84%	37,85%		45,53%	40,96%	
Austria								67,73%	49,40%	42,43%		45,97%	51,38%	
Finlandia								57,60%	30,14%	39,43%		40,30%	41,87%	
República Checa										28,30%		28,20%	28,25%	
Estonia										26,83%		43,90%	35,37%	
Chipre										72,50%		59,40%	65,95%	SÍ
Lituania										48,38%		20,98%	34,68%	
Letonia										41,34%		53,70%	47,52%	
Hungría										38,50%		36,31%	37,41%	
Malta										82,39%		78,79%	80,59%	
Polonia										20,87%		24,53%	22,70%	
Eslovenia										28,35%		28,33%	28,34%	
Eslovaquia										16,79%		19,64%	18,31%	
Bulgaria											29,22%	38,99%	34,11%	
Rumania											29,47%	27,67%	28,57%	
Media UE	61,99%		58,98%		58,41%	56,67%			49,51%	45,47%		43,00%	48,58%	

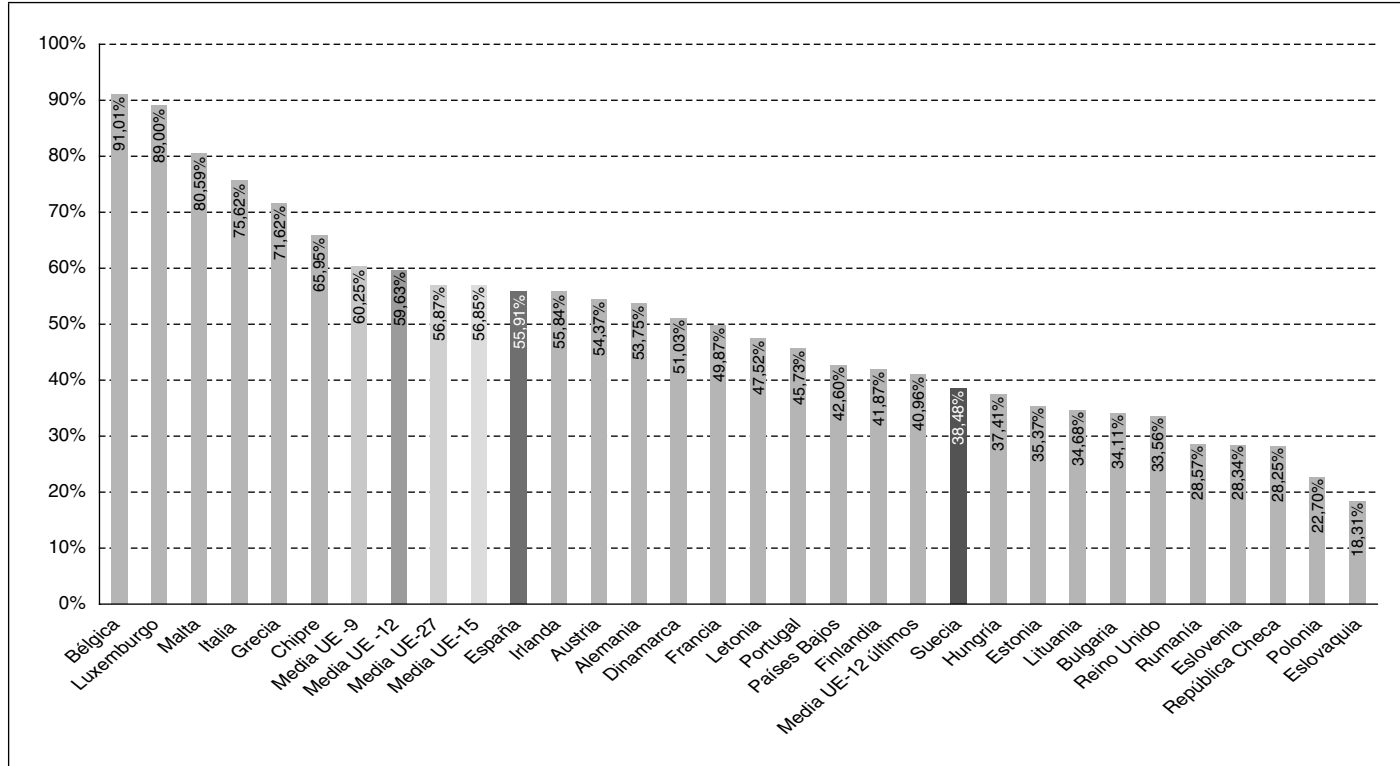
Fuente: http://www.elections2009-results.eu/es/turnout_es.html

Gráfico 1
Participación en Elecciones al Parlamento Europeo (1979-2009)



Fuente: http://WWW.elections2009-results.eu/es/turnout_es.html

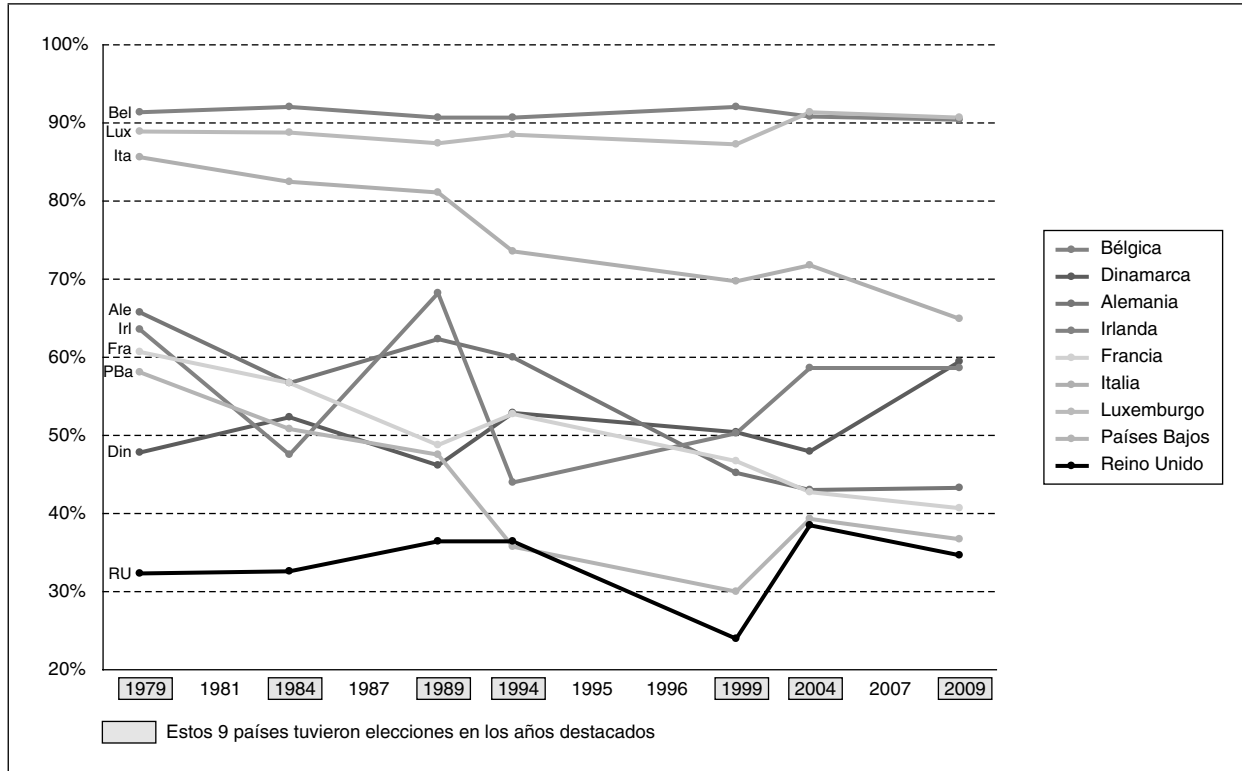
Gráfico 2
Participación media en las Elecciones al Parlamento Europeo (1979-2009)



Fuente: Elaboración propia a partir del PE.

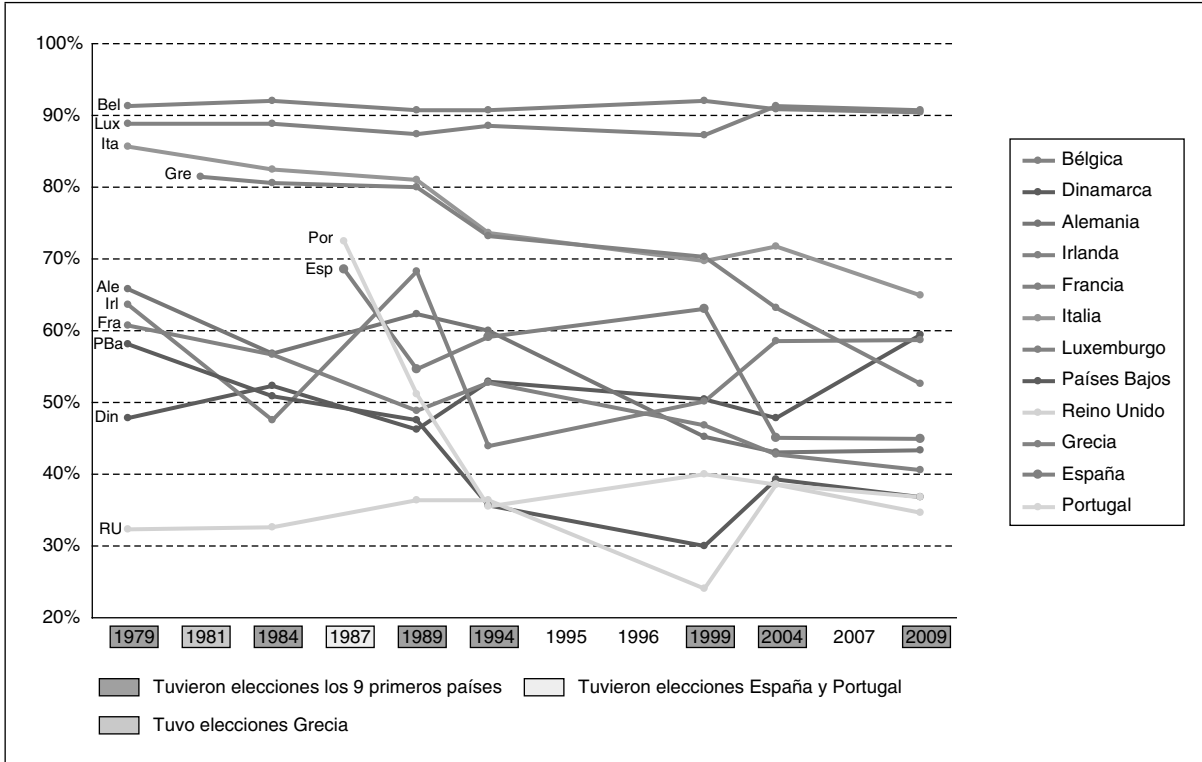
http://WWW.elections2009-results.eu/es/turnout_es.html

Gráfico 3
Participación de los 9 países con Elecciones al Parlamento Europeo desde 1979



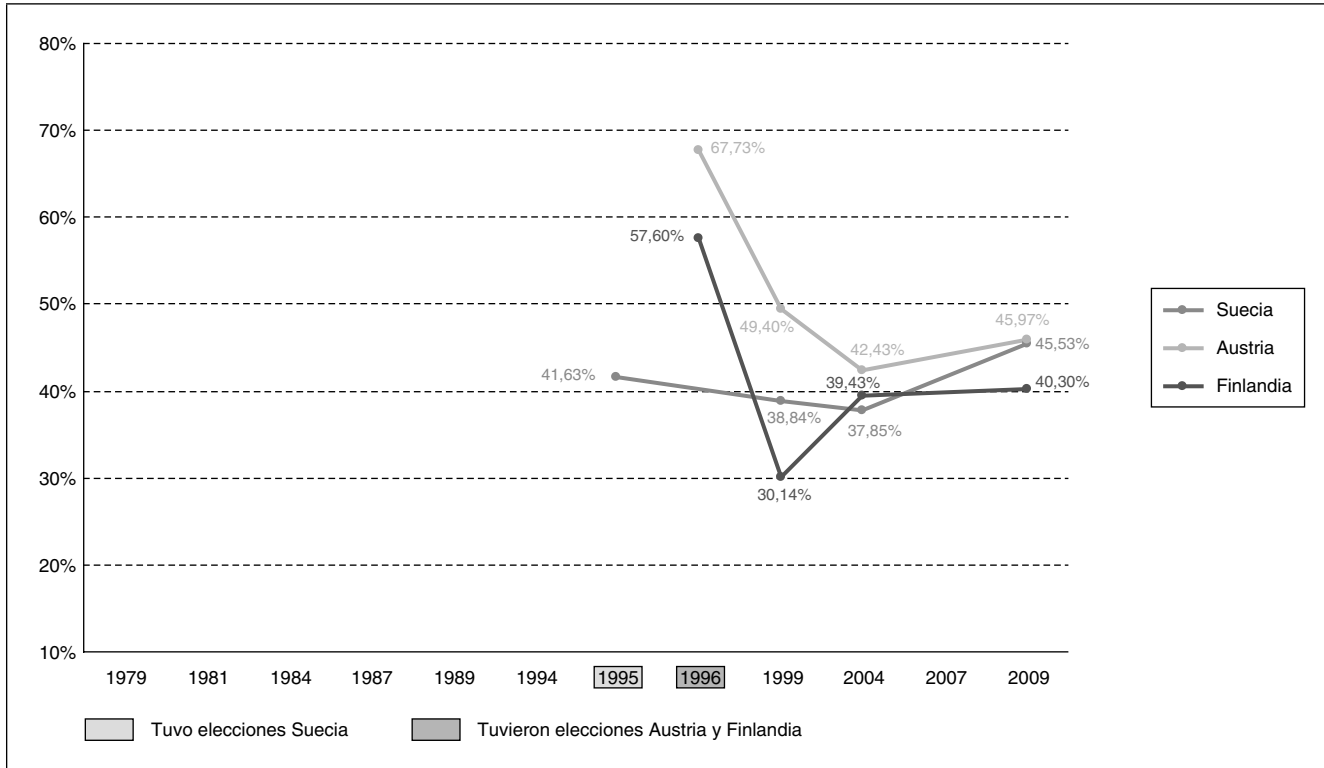
Fuente: Elaboración propia a partir del P.E.
http://www.elections2009-results.eu/es/turnout_es.html

Gráfico 4
Participación de los 12 países en Elecciones al Parlamento Europeo



Fuente: Elaboración propia a partir del P.E.
http://www.elections2009-results.eu/es/turnout_es.html

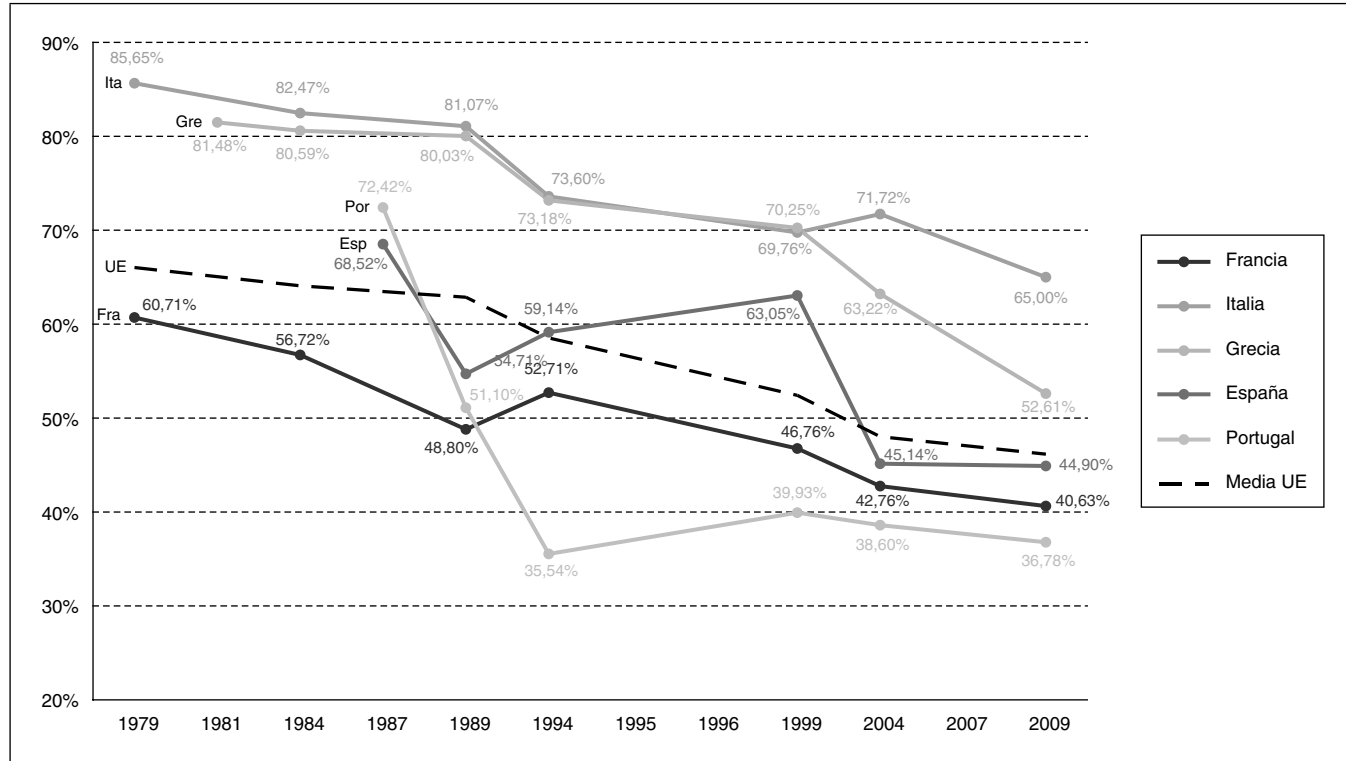
Gráfico 5
Participación en Elecciones al Parlamento Europeo de Suecia, Austria y Finlandia (1995-2009)



Fuente: Elaboración propia a partir del P.E.
http://www.elections2009-results.eu/es/turnout_es.html

Gráfico 6

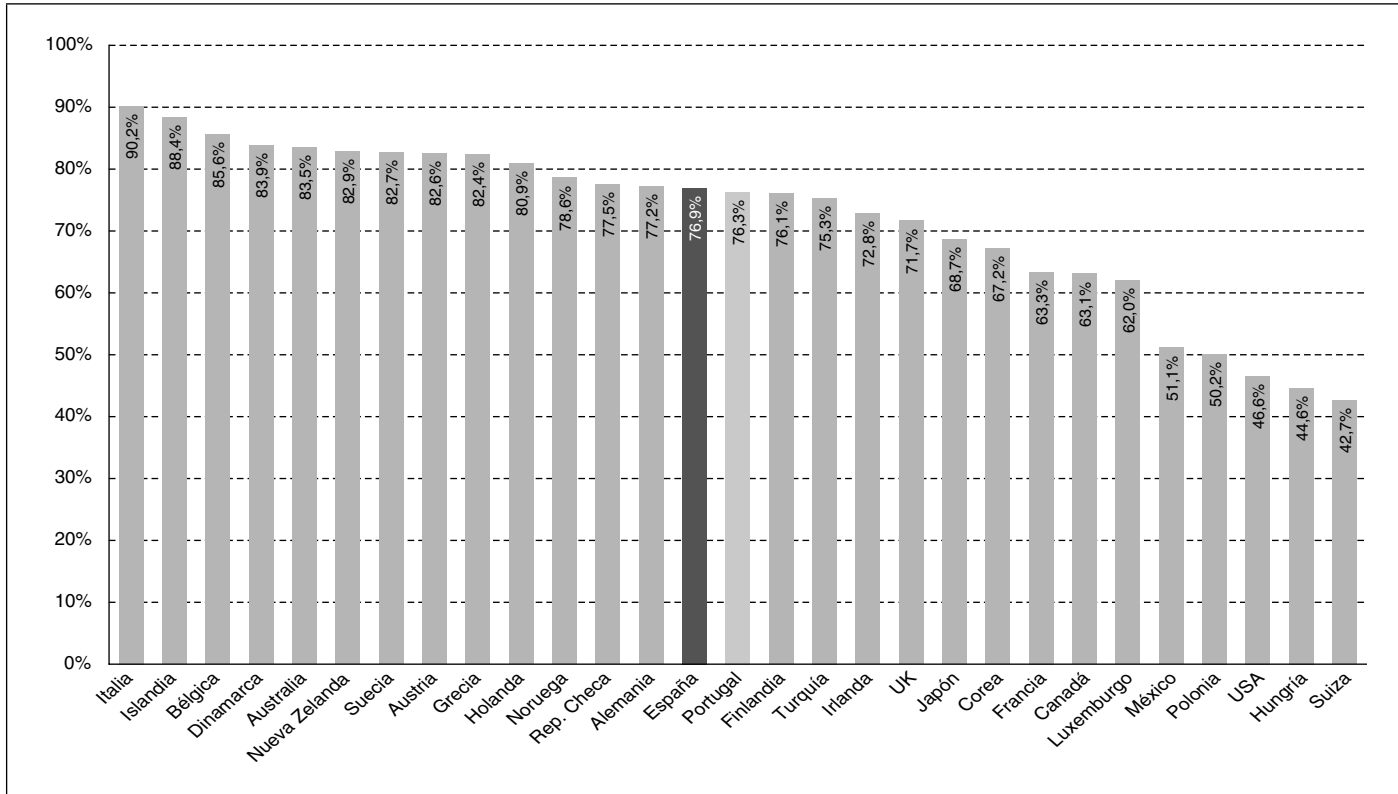
Participación en Elecciones al Parlamento Europeo de España, Francia, Grecia, Italia y Portugal (1979-2009)



Fuente: Elaboración propia a partir del P.E.

http://www.elections2009-results.eu/es/turnout_es.html

Gráfico 7
 Participación en Elecciones Parlamentarias en los Países de la OCDE (1945-2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de Internacional IDEA (www.indea.int).

El problema también se visualiza en las elecciones parlamentarias de las democracias europeas y aquí es más evidente el cambio de tendencia en los últimos años. Sobre todo, porque las viejas democracias europeas se habían caracterizado por un nivel de participación tradicionalmente alto (excepto Suiza, por sus rasgos especiales).

El descenso de la participación electoral en Europa puede ser un síntoma anunciador de cierta debilidad de las democracias representativas actuales y de la pérdida de legitimidad de las mismas. Se trata de una cuestión preocupante, pues como ya hemos puesto de manifiesto y muchos estudios han demostrado, las democracias ni son una conquista humana con garantías de permanencia, ni sobreviven con una elevada pasividad o indiferencia de sus ciudadanos.

6. LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN ESPAÑA

España desde 1977 se mueve en unos valores de participación casi estables, con tendencia a la disminución, pero como la máxima participación no supera el 80 %, el descenso es menor que en el resto de las democracias europeas. En el Reino Unido por ejemplo, en 1947 se había superado el 80% y en 2003 le costaba alcanzar el 60%.

Algunos análisis existentes han profundizado en las razones o en los factores que influyen en el descenso de la participación. A destacar que, en relación con los sectores de la pirámide de población más afectados por el aumento de la abstención, la mayoría coinciden en que el sector de población menos participativo es la juventud.

Los estudios del CIS en estimación de voto también advierten que hay una tendencia descendente en la participación, aunque reducida o menos alarmante que la que se ha producido en otros países europeos. España parece un caso poco representativo de la media europea, al haber sido relativamente baja su participación desde el comienzo de la democracia, en comparación con las otras democracias con mayor longevidad.

Tabla II
Participación electoral en España

Nivel de participación en las elecciones españolas					
Año	Congreso	Senado	Municipales	Parlamento Europeo	Referéndum
1976	-	-	-	-	77,72 (Referéndum sobre la Ley para la Reforma Política)
1977	78,83	10,28	-	-	-
1978		-	-	-	67,11 (Referéndum para la ratificación de la Constitución española)
1979	68,04	68,76	-	-	-
1982	79,97	37,44	-	-	-
1986	70,49	70,32	-	-	59,42 (Referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN)
1987	-	-	69,42	68,52	-
1989	69,74	69,87	-	54,71	-
1991	-	-	62,78	-	-
1993	76,44	76,77	-	-	-
1994	-	-	-	59,14	-
1995	-	-	69,87	-	-
1996	77,38	77,33	-	-	-
1999		-	63,99	63,05	-
2000	68,71	68,83	-	-	-
2003		-	67,67	-	-
2004	75,66	75,75	-	45,14	-
2005	-	-	-	-	41,77 (Referéndum sobre la Constitución Europea en España)
2007		-	63,25	-	-
2008	73,85	74,49	-	-	-
2009	-	-	-	44,89	-
2011	-	-	66,16	-	-
Media	73,92	67,71	66,16	55,91	61,50

Fuente: Elaboración propia a partir de Carmela Mallaina, Fundación Alternativas, 2009; www.infoelectoral.mir.es

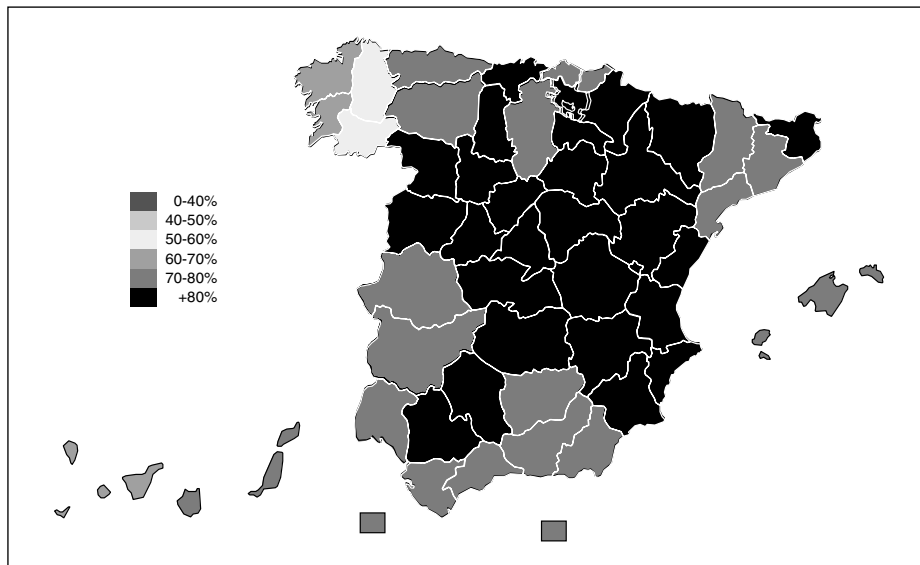
Tabla III
Referendos en España (1976-2005)

Referendos en España (1976-2005)								
Fecha	Referéndum	Pregunta	Part. (%)	Sí (%) ¹	No (%) ¹	Blanco (%) ¹	Nulo (%)	Resultado
15 de diciembre de 1976	Referéndum sobre la Ley para la Reforma Política	¿Aprueba el Proyecto de Ley para la Reforma Política?	77,8	94,45	2,57	2,98	0,3	Aprobación
6 de diciembre de 1978	Referéndum para la ratificación de la Constitución española	¿Aprueba el Proyecto de Constitución?	67,11	88,54	7,89	3,57	0,75	Aprobación
12 de marzo de 1986	Referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN	¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?	59,4	52,50	39,8	6,5	1,7	Permanencia
20 de febrero de 2005	Referéndum sobre la Constitución Europea en España	¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?	42,3	76,10	17,1	6	0,9	Aprobación

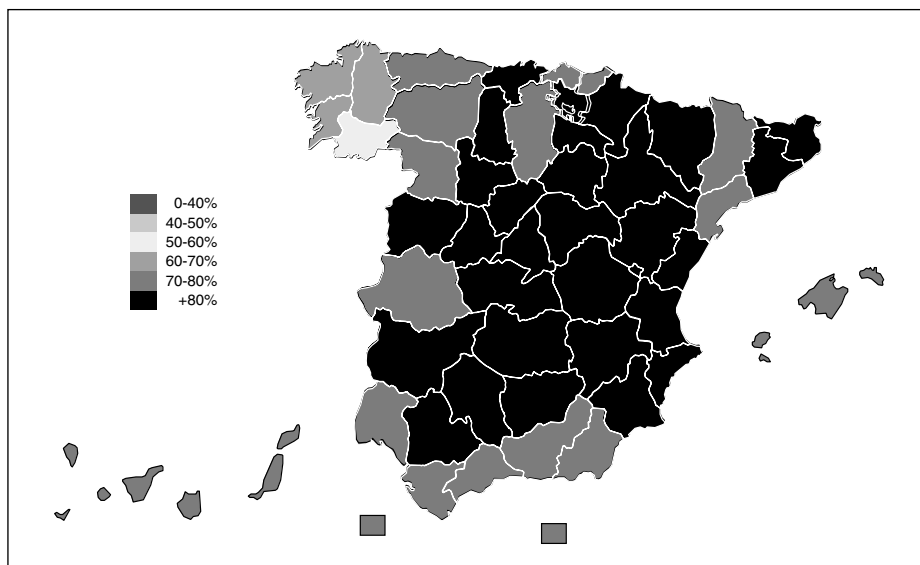
¹ Los síes, noes y blancos se calculan sobre el total de votos emitidos, no sobre el total de votos válidos.

Fuente: Carmela Mallaina García, Nuevos desafíos democráticos: hacia una iniciativa legislativa popular efectiva. Fundación Alternativas, 2009.

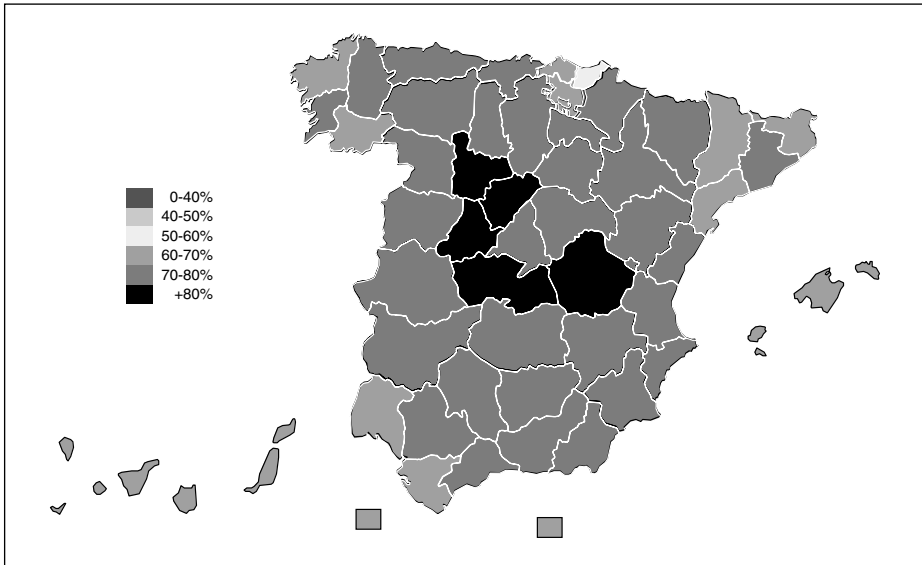
Mapa 1
Participación en las Elecciones Generales de 1977



Mapa 2
Participación en las Elecciones Generales de 1982



Mapa 3
Participación en las Elecciones Generales de 2008



Para hacer frente a esta tendencia descendente se han ido estableciendo incentivos institucionales a la participación electoral. Las democracias han perseguido el dar facilidades a los electores para que su participación no exija esfuerzos complementarios. En este sentido, el cuadro siguiente describe los incentivos más importantes que se han configurado.

Tabla IV
Incentivos institucionales directos a la participación electoral

	Voto obligatorio	Laborable/ Festivo	Voto anticipado	Voto por poderes	Voto por correo	Otras facilidades
Alemania	No	Festivo	No	No	Sí	
Austria	No ^a	Festivo	No	No	No	Mesas electorales en hospitales y residencia de ancianos; los ausentes pueden votar en cualquier distrito; los residentes en el extranjero pueden votar desde 1992.
Bélgica	Sí	Festivo	No	Sí	Sí	
Dinamarca	No	Laborable	No	No	Sí	Facilidades de transporte para ancianos y minusválidos.
España	No	Festivo ^b	No	No	Sí	Los residentes en el extranjero pueden votar en las sedes diplomáticas.
Finlandia	No	Festivo ^c	Sí	No	No	Los residentes en el extranjero pueden votar en las sedes diplomáticas. Mesas en barcos y hospitales.
Francia	No	Festivo	No	Sí	Hasta 1975	
Gran Bretaña	No	Laborable	No	Sí	Sí	
Grecia	Sí	Festivo	No	No	No	
Holanda	Hasta 1970	Laborable	No	Sí	Sí	Los residentes en el extranjero pueden votar en las sedes diplomáticas. Se permite el voto en otro distrito.
Irlanda	No	Laborable	No	No	Sí ^d	
Italia	Sí	Laborable y festivo	No	No	No	Facilidades para el transporte; voto en hospitales, centros penitenciarios y residencias de ancianos; se permite el voto en otro distrito.

Tabla IV
Incentivos institucionales directos a la participación electoral (cont.)

	Voto obligatorio	Laborable/ Festivo	Voto anticipado	Voto por poderes	Voto por correo	Otras facilidades
Noruega	No	Laborable y festivo	Sí	No	Sí	Los residentes en el extranjero pueden votar en las sedes diplomáticas. Mesas electorales en los barcos.
Portugal	No	Festivo	No	No	Sí	Se permite el voto en otro distrito.
Suecia	No	Festivo	Sí	Sí ^e	Sí ^f	Los residentes en el extranjero pueden votar en las sedes diplomáticas. Colegios electorales en hospitales, casas de la tercera edad y centros penitenciarios.
Suiza	No ^g	Festivo	Sí	No ^h	Sí ⁱ	

^a En Austria el voto no es obligatorio a nivel nacional pero puede serlo en los lander. Así ocurre en Steienmark, Tirol y Vorarlberg (26% del electorado) (Nohlen 1995).

^b Cuando las elecciones tienen lugar en días laborales, los trabajadores disponen de varias horas libres en su trabajo para votar.

^c Las elecciones de 1991 fueron las primeras en las que los colegios estuvieron abiertos únicamente el domingo, y no domingo y lunes como ocurría con anterioridad.

^d Obligatorio para las fuerzas armadas y la policía.

^e Pueden utilizarse al cónyuge o a otros familiares como mensajeros con testigos.

^f El mismo día de la elección.

^g En Suiza el voto es obligatorio en Aargau, Thurgau, Schaffhausen y St. Gallen (17% del electorado) (Nohlen, 1995).

^h Varía según el cantón.

ⁱ Varía según el cantón, obligatorio para quienes están realizando el servicio militar.

Fuentes: Cadart (1983), Crewe (1981), Herman y Mendel (1977), LeDuc, Niemi y Norris (1996), Mackie y Rose (1991).

7. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EUROPA

Por último, señalar que en el seno de la Unión Europea se han ido realizando estudios y encuestas que tratan de analizar el comportamiento participativo de los ciudadanos europeos, dado que es un factor de calidad democrática. En este sentido, las principales encuestas realizadas son:

La Encuesta Social Europea (European Social Survey)

Es un estudio comparado promovido por la Comisión Europea que se lleva a cabo cada dos años en más de treinta países. Se analizan las actitudes y el comportamiento de los ciudadanos europeos.

En los cuestionarios se tiene en cuenta la participación política, el interés por la política, la eficacia, la confianza, la participación electoral, la afiliación a organizaciones políticas y la orientación sociopolítica.

Proyecto CID: Citizenship, Involvement and Democracy (2002)

Se trata de un estudio realizado en doce países europeos en busca de la tendencia general a participar en asuntos políticos, desarrollado a través de cuatro modos participativos no asociados con la participación electoral. (Contactos, actividad de partido, protestas y participación de consumo).

European Elections Study

Estudia también la evolución hacia una comunidad política de la Unión Europea (Percepciones, preferencias, evaluaciones).

En la práctica, los ensayos realizados sobre modelos de participación no parecen ni muy frecuentes ni muy extensos. Lo más extendido se relaciona con los presupuestos participativos. Una modalidad de consulta sobre finanzas públicas con una participación en la toma de decisiones sobre parte de los presupuestos municipales, discusiones a veces vinculantes sobre las necesidades y la atención prioritaria a las inversiones en el distrito o en la ciudad.

De todo ello se concluye que desvelar el panorama sobre la participación política y electoral parece necesario, incluso prioritario en la coyuntura política que se está moviendo. Es conveniente, así mismo, recuperar los modelos

de participación que en los últimos años se han ido diseñando o proponiendo o incluso, ensayando, evitando exclusiones entre modalidades de participación. Se trata de iniciar una puesta en práctica efectiva. Ir dando respuesta a las demandas que presumiblemente seguirán creciendo. Desarrollando una cultura de la participación. Definiendo ese equilibrio imprescindible para que el sistema democrático pueda perdurar.

BIBLIOGRAFÍA

- MALLAINA GARCÍA, C. (2009): «Nuevos desafíos democráticos: hacia una iniciativa legislativa popular efectiva», *Estudios de Progreso*, Madrid, Fundación Alternativas.
- NOLHEN, D. (2004): «La participación electoral como objeto de estudio», *Elecciones* (Perú), núm. 3, pp. 137-157.
- SARTORI, G. (2009): *La democracia en 30 lecciones*, Madrid, Taurus.

PRINCIPALES TENDENCIAS DE LA ABSTENCIÓN ELECTORAL EN EUROPA¹

CONSUELO LAIZ CASTRO

Vocal Asesora de la Dirección General de Política Interior

1. PLANTEAMIENTO Y DICOTOMÍAS. 2. EL COMPORTAMIENTO ABSTENCIONISTA. 3. EL ABSTENCIONISMO EN EUROPA: DIFERENCIAS ENTRE TIPOS DE ELECCIÓN Y ENTRE PAÍSES. 3.1. La abstención en Europa occidental. 3.2. La abstención en elecciones al Parlamento Europeo. 3.3. La abstención en España. 4. LOS JÓVENES EN EUROPA. 5. LAS EXPLICACIONES DE LA ABSTENCIÓN. 6. POSIBLES MEDIDAS. 7. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

El comportamiento abstencionista no siempre es sinónimo de falta de interés por la *res publica* y puede ir unido a otras formas de participación política, pero es un importante indicador de la salud democrática de un país; la participación electoral es uno de los factores que interviene en el análisis de la calidad de las democracias. La abstención es un fenómeno complejo, cuyo análisis requiere tanto su medición cuantitativa, mediante la estadística electoral, como la comprensión de las razones que motivan ese comportamiento. La tendencia ascendente de las tasas de abstención en Europa en los últimos veinte años refleja un incremento elevado que parece indicar desafección, indiferencia y distanciamiento de los ciudadanos respecto a la política y los políticos; no obstante, hay importantes diferencias según países, tipos de elección y edad de los electores.

ABSTRACT

Abstentionism not always means indifference to public issues and it can emerge in association with other forms of political participation. However, it is a significant indicator of the democratic health of a country. Electoral participation plays an important role in analysing the quality of democracy. Abstentionism is a complex phenomenon and its analysis requires both quantitative indicators through electoral

statistics and the interpretation of the reasons that underlie this particular behaviour. The growing trend of abstention rates in Europe over the past twenty years represents a significant increase suggesting disaffection, indifference and distance among citizens towards politics and political leaders. However, it must be pointed out that there are relevant differences according to the country, type of election and age of the voters.

Palabras clave: Comportamiento abstencionista, Tasa de abstención, Tipo de elección, Unión Europea, España.

Keywords: Abstentionist behaviour, Abstention rates, Type of election, European Union, Spain.

* * *

1. PLANTEAMIENTO Y DICOTOMÍAS

La participación en unas elecciones materializa y da forma a uno de los elementos esenciales de la vida democrática. La participación electoral es una de las muchas dimensiones de la participación política, que es un fenómeno más amplio y complejo. Sin embargo, la participación electoral es sin duda la forma más extendida de la participación política y crucial en el funcionamiento de las democracias.

Las democracias actuales son sistemas políticos basados en los principios de representatividad y responsabilidad. Son sistemas fundados en la representación política de los ciudadanos (mediante el instrumento electoral) y en la responsabilidad de los gobernantes (mediante la rendición de cuentas de su acción). Por ello, el principio electivo del poder político confiere la legitimidad de origen a todo el sistema en su conjunto.

Varias razones explican la gran importancia de la participación electoral entre las demás formas de participación política: 1. La participación electoral contiene un elemento igualitario que no poseen las demás formas de participación política. Es la forma de participación política más democrática e igualitaria, pues incluye la mayor cantidad de ciudadanos y garantiza la participación de la sociedad por medio del voto igual y universal. 2. La participación electoral es el instrumento central de selección de los gobernantes por parte de los ciudadanos y de conexión entre la ciudadanía y los poderes públicos; ambas cuestiones confieren la legitimidad al conjunto del sistema político. 3. Por medio de la participación electoral toda la sociedad queda afectada (o

comprometida) por los resultados electorales y por las políticas que de ellos se deriven. 4. El nivel de movilización de los electores y el perfil de aquellos que participan pueden incidir en los resultados, de modo que conocer las tasas de participación o de abstención, y su tendencia constituye una información muy relevante para el análisis sobre la marcha de las democracias actuales.

Los datos oficiales de los países democráticos que recogen los resultados electorales cada vez que se celebran unos comicios permiten calcular las tasas de participación electoral, e igualmente, de abstención. Pero ese cálculo, tanto el de la participación como el de la abstención, puede adoptar varias formulas de medición, según se refiera al censo del electorado registrado o a la población en edad de votar. Así tenemos:

- La Participación electoral (Pe): como el porcentaje de personas que votan con respecto al electorado registrado.

$$Pe = (n^{\circ} \text{ de votos emitidos} / n^{\circ} \text{ de electores censados}) * 100$$

- La Participación electoral (Pe): como el porcentaje de personas que votan con respecto a la población en edad de votar. Así,

$$Pe = (n^{\circ} \text{ de votos emitidos} / n^{\circ} \text{ de población en edad de votar}) * 100$$

Los datos de este estudio para el caso de las elecciones al Parlamento Europeo están calculados sobre el censo electoral, el cual suele ser de inscripción automática (España e Italia, en parlamentarias) u obligatoria (Francia, en presidenciales y Alemania y Reino Unido, en parlamentarias, por ejemplo); también en el continente americano hay países con inscripción automática del censo (Brasil, Perú y Costa Rica, en presidenciales, entre otros), pero es menos común. La gran importancia del censo en el análisis electoral exige, desde luego, una revisión periódica de los datos del mismo, puesto que la depuración de errores y la independencia de criterio en su confección es una cuestión central para asegurar la limpieza de unas elecciones. Por otra parte, para comparar los niveles de participación/abstención entre sistemas políticos con muy distintos tipos de registro electoral, automático/obligatorio *versus* voluntario, es más conveniente emplear el dato de la población en edad de votar, tal como se aplica en este estudio para la comparación (Tabla I) entre países de Europa y países de América Central y del Sur.

En la problemática de los distintos tipos de censo, la diferencia principal es la que separa el *censo voluntario* –que consiste en la inscripción a voluntad propia de cada ciudadano en los listados electorales para cada elección– de los otros dos: el *censo obligatorio* –consistente en la inscripción por imperativo legal de cada individuo– y el *censo automático*, que supone la inscripción de oficio por parte del Estado. Si la medición se realiza sobre el número de

población en edad de votar, el resultado de la participación electoral será menor que si se calcula sobre el número de electores censados. Ambas opciones son posibles y no tienen sesgo siempre que se evite mezclar ambos criterios en una misma comparación.

Los análisis sobre la participación electoral tienen por objeto conocer el número de personas que han emitido su voto y el número de los que no lo han hecho. Por ello aquí no es relevante el contenido del voto, tan sólo es importante si se ha votado o no. Analizar la participación electoral o analizar la abstención constituye un mismo objeto de estudio, tan sólo varía el punto de mira, pero sin más consecuencias analíticas.

Aquí nos centraremos en el comportamiento abstencionista porque observar puntualmente los porcentajes de abstención en los distintos contextos políticos y en los distintos tipos de elecciones nos puede permitir diferenciar mejor las situaciones problemáticas de aquellas otras, que no siendo deseables en materia de abstención, tampoco son problemáticas.

Abordar el análisis pormenorizado de las tasas de abstención y su tendencia es importante porque de la participación electoral se deriva el grado de legitimidad del sistema democrático en su conjunto; su *accountability* vertical, en términos de O'Donnell (1998) y uno de los elementos que intervienen en la calidad de la democracia de un país. También es importante porque el comportamiento abstencionista no es homogéneo ni en el tiempo ni en el espacio. Como veremos más adelante, hay importantes diferencias en los niveles de abstención según los contextos políticos, según los distintos tipos de elecciones y según las características institucionales del sistema político, además de la influencia generalizada de la cultura política de los ciudadanos de cada territorio. Por ello, para analizar el abstencionismo no basta con su medición cuantitativa por medio de la estadística electoral, sino que también debemos entender las razones del abstencionismo. Éstas no están todas del lado de la voluntad del elector, pues algunas se derivan de la concepción de la participación electoral contenidas en el diseño constitucional o están en el ambiente político de un país. «En otras palabras, se trata de responder a las clásicas preguntas del *quién, cuándo, dónde y por qué* de la abstención» (Anduiza, 1999: 224). Estas preguntas pueden tener distintas respuestas según se interprete la abstención; por esto Nohlen (2004:140-143) diferencia dos dicotomías básicas, fundamentadas en posturas muy diferentes sobre la participación electoral.

- La primera dicotomía se refiere a la consideración del fenómeno de la participación electoral desde una perspectiva *intrínseca*: aquí, la parti-

cipación es «en sí misma» un «valor». Esto significa que tiene un carácter normativo y que es un fin, al margen de que sea un medio para algo. Lo importante es la priorización de la acción sobre las metas. Por lo tanto, la participación electoral en esta orientación es un hecho positivo en sí mismo que beneficia al sistema político, más allá de los resultados, de la calidad de los candidatos o de la capacidad de influencia del electorado. O desde una perspectiva *extrínseca*, la participación electoral tiene un sentido instrumental; es un medio para un fin. Cumple objetivos fundamentales en la democracia representativa: selecciona gobernantes y programas, confiere legitimidad a los poderes públicos y facilita la gobernabilidad y la paz social. Se trata de cumplir con la premisa de la democracia representativa que requiere la existencia de una participación, incluso más allá de su intensidad.

- La segunda dicotomía diferencia la participación electoral entendida como *función* y entendida como *derecho*. El voto como *función* tiene un significado de deber y compromiso ciudadano; se trata de participar para contribuir a la constitución del Estado, tanto el liberal, primero en el tiempo, como el democrático. Esta concepción se forma en los albores del gobierno representativo con el Estado liberal y es una herencia de aquella concepción el voto obligatorio que hoy mantienen algunos países. Aquí el carácter voluntario del voto como un derecho pasa a un segundo plano. De otra parte, con la extensión de las democracias, de los derechos políticos y de la democratización horizontal de la política, la participación electoral pasa a ser contemplada, sobre todo, como *derecho*, criterio que se consolida durante el siglo xx y comprende incluso la propia opción abstencionista.

La aplicación de estas dicotomías al análisis de la realidad de las democracias actuales produce resultados diferentes. Si consideramos que la participación electoral es un valor en sí mismo de la acción democrática, necesaria para su existencia, y el voto un compromiso ciudadano, según la entiende la teoría radical o republicana, no hay duda que la calidad de las poliarquías actuales dista mucho del «deber ser» democrático. Si, por el contrario, tomamos la participación electoral como un instrumento para la selección de gobernantes y para conferir legitimidad al sistema político y el voto como un derecho del ciudadano, una cierta participación, aunque sea pequeña, bastará para la subsistencia del sistema político. Incluso, desde la escuela de la teoría liberal, una participación media-baja puede ser un buen síntoma de gobernabilidad, estabilidad política y consentimiento ciudadano.

2. EL COMPORTAMIENTO ABSTENCIONISTA

El abstencionismo tal como lo estamos tratando no significa abstenerse de participar políticamente, sino abstenerse de votar. Y no siempre una abstención implica a la otra. Por ejemplo, los jóvenes europeos y, concretamente, los jóvenes españoles se abstienen de votar en un 25% más que el resto de los electores y, sin embargo, son los que más participan si se trata de asistir a una manifestación o participar en una huelga. Por lo tanto, el fenómeno de la abstención electoral requiere de matizaciones y esfuerzos para comprenderlo en sus distintas dimensiones. Es deseable una alta participación electoral, pero puede existir interés por la política y ciertos valores democráticos y que no siempre se refleje en los resultados electorales y esto depende de múltiples factores.

Al igual que la participación electoral, la abstención también puede ser evaluada de distintas formas, pero como señalan algunos autores y en relación con las dicotomías expuestas, «la importancia de la participación en las elecciones no puede entenderse únicamente como medio para conseguir elecciones competitivas, sino que el voto tiene un valor legitimador muy importante» (Anduiza y Bosch, 2004: 120). Por ello, dicen estos autores, las tasas de participación electoral suelen ser tenidas en cuenta para evaluar la salud de un sistema democrático. Y en cuanto a la abstención, generalmente es interpretada como síntoma de apatía y desafección del ciudadano; pero también como forma de expresar un malestar con la política y los políticos, cuestión esta última que puede estar influyendo parcialmente en los incrementos de la abstención en Europa en los últimos veinte años, pues cada vez cuesta más relacionar la abstención con cierta satisfacción con el sistema. Algunos encuestas de opinión reflejan la preocupación de los ciudadanos con la «clase política» y los partidos políticos².

En todo caso, reducir la abstención electoral significa mejorar la vinculación entre políticos y ciudadanos. Genera virtudes cívicas y contribuye a crear una cultura política cívica que favorece la eficacia del sistema. Por el contrario, la abstención alta significa un número elevado de ciudadanos excluidos, cuestión aún más importante si se relaciona con diferencias socioeconómicas. El abstencionismo se ha relacionado con un perfil bajo en el nivel de ingresos y estudios, pero hoy, con la mayor extensión de la democracia en el siglo XXI, es importante ver si también se relaciona con personas de los grupos más excluidos, como mujeres, ancianos o comunidades indígenas, entre otros colectivos.

Valga lo dicho para señalar que el comportamiento abstencionista, como todo fenómeno social, es complejo y está condicionado por múltiples factores, de los cuales destacamos tres grupos de ellos, siguiendo a Anduiza y

Bosch (2004: 122-138): 1. La posición social del elector (el género, la edad, el nivel de estudios, los ingresos o el lugar de residencia). 2. Las actitudes políticas del elector (el interés por la política, la politización o la valoración del sistema y de las instituciones). 3. El contexto político de la elección (sistema político, instituciones, actores, el sistema electoral, la competitividad electoral o los sistemas de incentivos institucionales directos).

1. El grupo de factores relativo a la «posición social del elector» ha sido muy estudiado y nos indica que los ciudadanos con una posición buena o privilegiada suelen votar más, porque cuentan con más recursos individuales, tienen más interés por la política y se sienten más cercanos a los partidos y a las instituciones. En general son más sensibles a los estímulos movilizadores. En cuanto al nivel de estudios, no se confirma que siempre haya una correlación entre participación y niveles altos de educación. El mayor nivel de ingresos puede favorecer la participación, porque los intereses personales pueden quedar afectados por los resultados de la elección, pero no siempre se confirma. La relación más clara, como veremos más adelante, se da entre la edad (los más jóvenes y los mayores) y la menor participación. En medio, entre los 31 y los 70 años, es cuando más se participa.

2. El segundo grupo de factores se refiere al «interés por la política», a la vinculación con algún partido y a la satisfacción con la democracia y las instituciones. Los estudios confirman que cuando hay interés por la política la abstención baja hasta el punto que para Europa occidental, las personas que expresan niveles elevados de interés por la política participan 10 puntos porcentuales por encima de los que se interesan poco o nada. Este grupo de factores es el que nos explicaría el porqué de la abstención en términos estrictamente políticos, bien sea como comportamiento apático o bien sea, como comportamiento de protesta. En ambos casos el resultado es un distanciamiento entre el entorno de la política y el mundo de los electores.

A partir de la observación de este grupo de factores también podemos conocer qué factores influyen más: si la mayor influencia está en las actitudes políticas o, por el contrario, está en algún problema del sistema político. Porque si el perfil demográfico de los abstencionistas es semejante al perfil de los votantes, el problema no está en el grupo de factores sobre el interés del elector por la política, sino más bien en aquellos factores relativos al sistema político. Por ejemplo, podría ser que el sistema y la vida política de un país no ofrezcan suficientes incentivos a la participación.

3. El tercer grupo de factores, referido a los «elementos del sistema político» (contexto institucional, contexto partidista, sistema electoral, incentivos a la participación), interviene claramente sobre las decisiones de los electores. Esta

influencia constatada se visualiza en las grandes diferencias de la abstención según distintos países y según distintos tipos de elecciones en un mismo país.

Según el tipo de elecciones, podemos diferenciar entre elección de «primer orden» y elección de «segundo orden». Esta diferenciación toma como criterio de clasificación la relevancia del órgano institucional que se elige.

Serán de «primer orden» las elecciones legislativas o presidenciales (según el tipo de régimen, presidencial o parlamentario) frente a las elecciones «secundarias» tales como elecciones locales, regionales o europeas. Las tasas de abstención en las primeras son siempre más bajas que en las elecciones de segundo orden. Las elecciones al Parlamento Europeo son una clara muestra de esto: las tasas de abstención entre elecciones generales y europeas muestran una diferencia de unos 30 puntos porcentuales. En el entorno de los países europeos, las elecciones locales están a medio camino entre las generales y las europeas, y con grandes diferencias según los distintos países (el Reino Unido tiene una abstención en elecciones locales que alcanza el 65%); las diferencias están relacionadas también con el número de competencias y grado de autonomía local de cada municipio.

También el tipo de sistema electoral influye sobre la participación. Los países con sistemas electorales proporcionales tienen unas tasas más altas de participación que los países con sistemas mayoritarios. Esto se comprende, en parte, por los efectos del sistema mayoritario, donde el que gana, gana todo, de tal modo que si el distrito es uninominal todos los partidos que no sean los dos partidos mayoritarios y sus electores, saben que perderán; lo que puede invitar a la desmovilización.

Los datos para Europa occidental nos indican lo siguiente: los países con sistemas electorales proporcionales que producen, efectivamente, un efecto proporcional, tienen una abstención media del 16%, mientras que los países con sistemas electorales mayoritarios, tienen una abstención media del 24%.

Las características del sistema de partidos es otro factor influyente en la asistencia a las urnas. Entre otros aspectos, influye el número de partidos que compiten por el voto, la distancia ideológica entre esos partidos, la implantación y vinculación de los partidos con la sociedad, y el grado de competitividad electoral de los partidos; todos estos elementos influyen en la mayor o menor abstención, porque cuanto menor es la distancia que separa un partido de otro en intención de voto, más incierto es el resultado de unas elecciones y por ello el elector tiende a acudir más a las urnas; lo que contribuye a una menor abstención. De modo que en esta situación interviene tanto el interés del elector, como el esfuerzo movilizador de los partidos.

Especialmente relevantes en este grupo de factores son los incentivos institucionales directos que cada sistema democrático diseña para incentivar el voto. El más efectivo es el voto obligatorio. No siempre el voto obligatorio tiene la misma eficacia, pero en el entorno de los países de la Unión Europea reduce la abstención en torno a 10 puntos porcentuales como mínimo y puede llegar a alcanzar cifras más altas. También son efectivas las facilidades para votar que tienen algunos países, como puede ser el voto por correo, el voto anticipado, los horarios amplios o el carácter laboral o festivo del día de votación –según diferentes hábitos–, entre otros.

3. EL ABSTENCIONISMO EN EUROPA: DIFERENCIAS ENTRE TIPOS DE ELECCIÓN Y ENTRE PAÍSES

Algunos datos sobre la abstención en Europa occidental muestran como ha sido su evolución, pues, aunque ciertas tasas de abstención han existido siempre, su tendencia creciente y multiplicadora es la que ocupa nuestra atención. Como ejemplo paradigmático de lo dicho, tomamos los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo, 1979-2009. La abstención entre 1979 y 1994 aumentó en algo más de 5 puntos porcentuales, mientras que entre 1994 y 2009 el incremento del porcentaje de abstención ha sido de 14 puntos.

Así, el primer enunciado analítico sobre el comportamiento electoral europeo es que la tendencia a la abstención es persistente y en aumento.

La Tabla I sobre porcentaje de abstención compara las tasas de abstención en elecciones legislativas en Europa occidental y en algunos países de América Central y del Sur. La mayor problemática abstencionista la tenemos en Europa. El voto obligatorio de Argentina y Uruguay equivaldrían al de Italia, Grecia y Bélgica, aunque con abstención superior en los tres casos respecto a Uruguay. Sólo Malta (3,38%) supera la mínima abstención de Uruguay del 4,84%. Los casos relevantes de mayor abstención son países del este europeo, excepto el caso de Suiza que merece una mención especial. Suiza corresponde a una democracia de Convención, o de Asamblea, que realiza constantes consultas sobre las políticas públicas a aplicar y en ellas, se participa mucho más que en la elección de representantes. También Francia muestra una abstención alta, pero la causa está en que las elecciones de primer orden en este país no son las legislativas sino las presidenciales. Por otra parte, la abstención de Colombia es la mayor de los casos de América analizados, una abstención histórica y endémica que supera al 50% de los electores.

Tabla I
**Abstención en elecciones legislativas sobre el total de población en
 edad de votar (1990-2011)**

Abstención entre	Europa	América central y sur
80-100%	Mónaco 85,05%	
60-80%	Andorra 74,15% Suiza 62,54%	Colombia 62,29% Guatemala 61,53%
40-60%	Hungría 55,38% Lituania 53,07% Polonia 51,99% Francia 47,36% Estonia 46,82% República de Moldavia 45,66% Liechtenstein 43,89% Luxemburgo 43,39% Letonia 42,77%	Venezuela 53,53% Jamaica 51,51% República Dominicana 49,96% El Salvador 48,67% México 46,87%
20-40%	Macedonia 37,54% Rumanía 36,55% Reino Unido 35,80% Irlanda 32,22% Ucrania 31,73% Chipre 31,59% Finlandia 30,63% Portugal 29,68% Eslovenia 28,36% Alemania 28,23% Bulgaria 26,53% Holanda 25,31% Noruega 24,80% Austria 23,76% República Checa 22,46% España 22,21% Eslovaquia 21,19%	Honduras 39,43% Surinam 34,44% Bolivia 32,12% Chile 31,77% Costa Rica 31,14% Ecuador 30,55% Guyana 29,16% Belize 28,77% Panamá 25,90% Argentina 23,81% Nicaragua 23,26% Brasil 21,55%
0-20%	Suecia 19,31% Dinamarca 17,63% Grecia 15,99% Italia 13,99% Bélgica 13,97% Islandia 13,24% San Marino 12,21% Malta 3,38%	Uruguay 4,84%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de International IDEA (www.idea.int)

3.1. LA ABSTENCIÓN EN EUROPA OCCIDENTAL

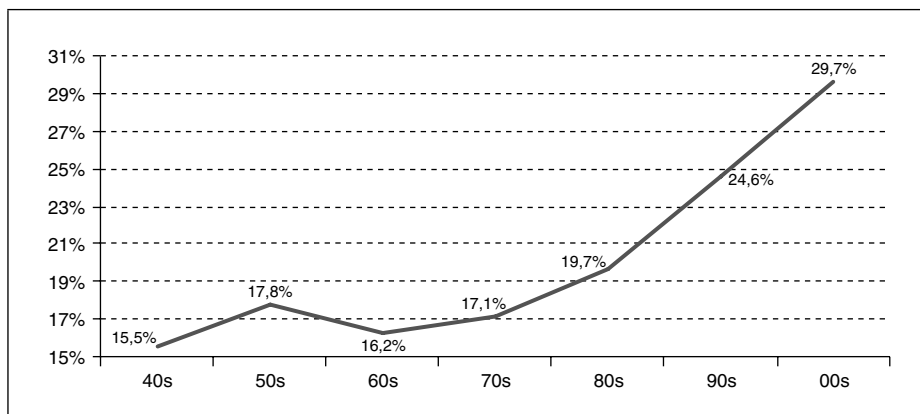
En cuanto a la abstención en Europa occidental, los datos en elecciones parlamentarias, de lo que podemos llamar los países de la vieja Europa, insisten en mostrar un aumento acelerado de la abstención desde las dos últimas décadas. Los cuatro puntos porcentuales que separan la media de la década de los cuarenta respecto de los ochenta se convierten en diez puntos en tan sólo veinte años.

Tabla II

Abstención media en elecciones parlamentarias en Europa occidental, para el periodo 1945-2011 (% sobre electores censados)

País	Nº de Elecciones	Abstención media	Abstención última Elección
Suiza	16	57,35%	60,21%
Francia	17	36,66%	56,57%
Reino Unido	17	28,35%	38,94%
Irlanda	18	27,19%	36,22%
España	10	26,08%	26,15%
Finlandia	19	23,94%	29,93%
Portugal	14	23,72%	35,80%
Alemania	17	22,78%	35,39%
Media	17,9	23,59%	29,97%
Noruega	17	21,39%	25,26%
Holanda	20	19,07%	28,07%
Grecia	20	17,60%	20,76%
Austria	20	17,44%	24,39%
Suecia	20	17,28%	17,37%
Dinamarca	24	16,14%	16,80%
Bélgica	21	12,60%	6,74%
Italia	17	9,78%	20,87%

Gráfico 1
Abstención media de la década en los países de Europa Occidental
(1945-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Internacional IDEA (www.idea.int)

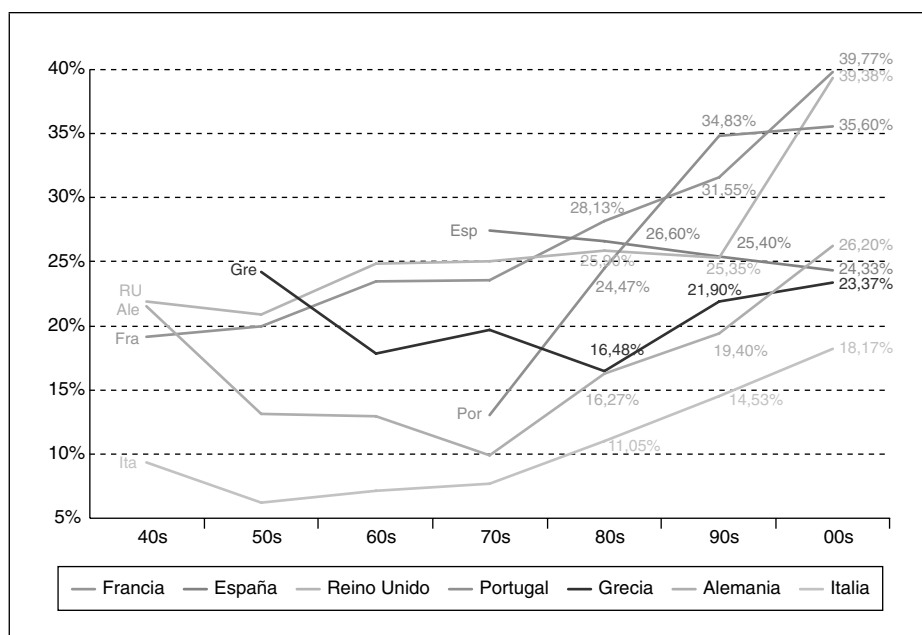
Si en lugar de la media para cada decenio tomamos todos los datos de abstención en ese período y seleccionamos algunos de los países de Europa occidental, podemos observar la misma tendencia, pero con especificidades y diferencias importantes, según los distintos países.

Lo primero que llama la atención es que el único caso en que la abstención no aumenta es España, incluso desciende tres puntos desde los años setenta. Pero esto no quiere decir que su abstención sea baja: su abstención media (26,08%) está por encima de la media europea (23,59%), pero no ha aumentado. Muy llamativa es la subida de la abstención en el Reino Unido y la evolución en Portugal, que de un 13% en los años setenta ha alcanzado casi el 36%. Francia no es equivalente a los demás casos, pues para este país las elecciones de primer orden no son las parlamentarias, sino las presidenciales, como se señaló más arriba. Italia es quien mantiene mejor su participación, aún así ha pasado de menos de un 10% de abstención entre los años cuarenta y ochenta de siglo pasado, al actual 18% de abstención.

Tabla III
Abstención media de la década en elecciones parlamentarias en Europa occidental, para el periodo 1945-2010 (% sobre electores censados)

	40s	50s	60s	70s	80s	90s	00s
Francia	19,15%	19,97%	23,43%	23,55%	28,13%	31,55%	39,77%
España				27,45%	26,60%	25,40%	24,33%
Reino Unido	21,90%	20,87%	24,87%	25,00%	25,90%	25,35%	39,38%
Portugal				13,03%	24,47%	34,83%	35,60%
Grecia		24,23%	17,80%	19,65%	16,48%	21,90%	23,37%
Alemania	21,50%	13,10%	12,93%	9,87%	16,27%	19,40%	26,20%
Italia	9,35%	6,20%	7,15%	7,67%	11,05%	14,53%	18,17%

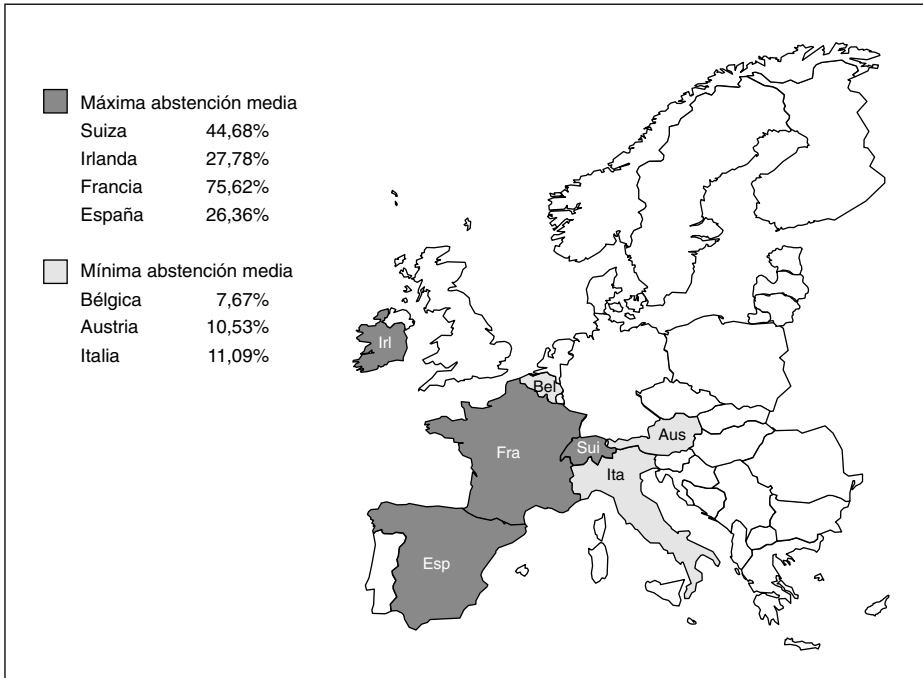
Gráfico 2
Abstención media de la década en elecciones parlamentarias en Europa occidental, para el periodo 1945-2010 (% sobre electores censados)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Internacional IDEA (www.idea.int)

De los datos tratados, obtenemos una primera imagen de los países que más se abstienen y de los menos abstencionistas, según el siguiente mapa.

Mapa 1
Abstención media en elecciones parlamentarias en Europa occidental (1945-2011)

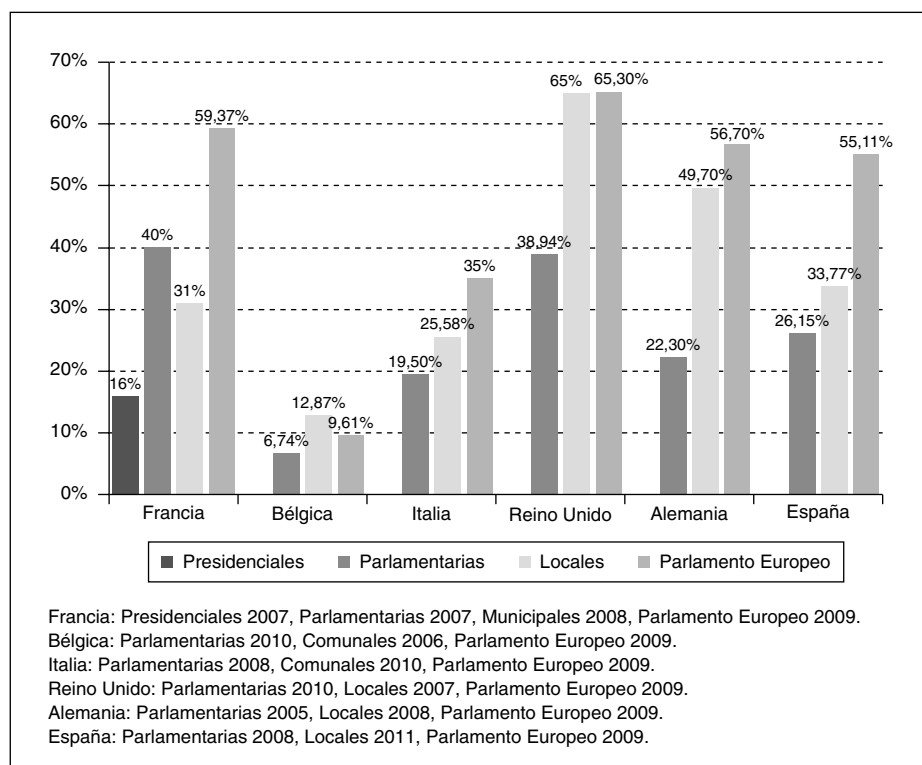


Retomando la diferenciación entre elecciones de «primer orden» y elecciones de «segundo orden», observamos que en el entorno de Europa occidental las elecciones de primer orden suelen ser las parlamentarias, puesto que estos países tienen regímenes parlamentarios, a excepción de Francia que es semipresidencial; por otra parte, también hay regímenes presidenciales en las nuevas democracias del este europeo.

Si comparamos las distintas elecciones de los países de Europa, elecciones presidenciales o, en su caso, parlamentarias, con elecciones locales y al Parlamento Europeo, vemos que el elector diferencia con nitidez cuál es el orden de importancia del órgano elegido y según ello los electores votan o se abstienen de votar. Serán elecciones de primer orden las presidenciales o parlamentarias según el tipo de régimen; en segundo lugar, las elecciones

locales y, por último, las elecciones europeas. La baja participación en elecciones al Parlamento Europeo expresa bien a las claras que los electores saben que de ellas no depende la formación de un gobierno como tal, bien directa o indirectamente, de modo que los resultados son menos importantes; ello permite que, en ocasiones, la participación o la abstención en europeas se realice en clave nacional. El gráfico 3 muestra que las elecciones parlamentarias o presidenciales son siempre las elecciones con menos abstención; en el caso de Francia, las parlamentarias tienen mucha abstención, pero no así las presidenciales. El caso más emblemático de una participación exigua cuando la elección no es de primer orden es el Reino Unido.

Gráfico 3
Abstención en elecciones presidenciales, parlamentarias, locales y al Parlamento Europeo, 2005-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de Internacional IDEA; Parlamento Europeo; Web de Bruselas; Local Government Association de Reino Unido; Ministerio del Interior de Italia; MIR, España.

3.2. LA ABSTENCIÓN EN ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO

La evolución de la tasa de abstención en este tipo de elecciones de la Unión Europea, cuya serie se inicia en 1979, es la más clara para observar la tendencia siempre creciente del comportamiento abstencionista en estos países; sin olvidar, en todo caso, lo señalado sobre el carácter secundario de estas elecciones.

El Parlamento Europeo fue elegido primero por 9 países en 1979. Entre 1981 y 1987 se incorporan a las elecciones Grecia, España y Portugal. Entre 1995 y 1999 entran Suecia, Austria y Finlandia. En 2004 se producen las elecciones de los 25 países por la entrada masiva de 10 países nuevos, las repúblicas de Europa central y del este. Y por último, en 2007, se incorporan Bulgaria y Rumanía, dando lugar a las elecciones de los 27 Estados miembros en junio de 2009.

La media de la abstención en 1979 fue del 38%. En 1994 se mantenía aún en un 43%, cinco puntos porcentuales de diferencia en casi veinte años; pero en 2009 la media de la abstención se había disparado hasta un 57%, es decir, catorce puntos más en quince años. En el largo camino de construcción europea, un 19% del electorado ha dejado de votar. Si bien en términos teóricos la abstención puede ser más o menos grave, estas tasas de abstención son suficientemente elevadas como para indicar importantes disfunciones en el sistema político.

Un segundo enunciado sobre el comportamiento electoral europeo es que las tasas de abstención en las elecciones europeas, pese a ser elecciones de segundo orden, no pueden sino indicar desafección, indiferencia y distanciamiento entre el electorado y la clase política.

Tabla IV
Abstención en elecciones al Parlamento Europeo (1979-2009)

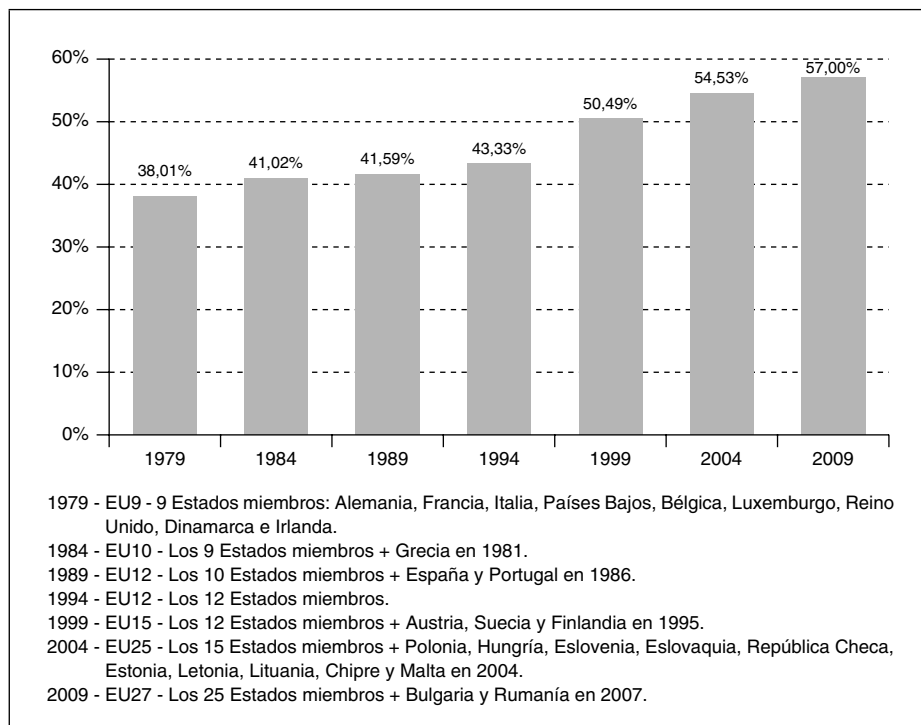
Países	1979	1981	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004	2007	2009	Media	Voto Obligatorio
Bélgica	8,64%		7,91%		9,27%	9,34%			8,95%	9,19%		9,61%	8,99%	SÍ
Dinamarca	52,18%		47,62%		53,83%	47,08%			49,54%	52,11%		40,46%	48,97%	
Alemania	34,27%		43,24%		37,72%	39,98%			54,81%	57,00%		56,70%	46,25%	
Irlanda	36,39%		52,44%		31,72%	56,02%			49,79%	41,42%		41,36%	44,16%	
Francia	39,29%		43,28%		51,20%	47,29%			53,24%	57,24%		59,37%	50,13%	
Italia	14,35%		17,53%		18,93%	26,40%			30,24%	28,28%		34,95%	24,38%	SÍ
Luxemburgo	11,09%		11,21%		12,61%	11,45%			12,73%	8,65%		9,25%	11,00%	SÍ
Países Bajos	41,88%		49,12%		52,52%	64,31%			69,98%	60,74%		63,25%	57,40%	
Reino Unido	67,65%		67,43%		63,63%	63,57%			76,00%	61,48%		65,30%	66,44%	
Grecia		18,52%	19,41%		19,97%	26,82%			29,75%	36,78%		47,39%	28,38%	SÍ
España				31,48%	45,29%	40,86%			36,95%	54,86%		55,10%	44,09%	
Portugal				27,58%	48,90%	64,46%			60,07%	61,40%		63,22%	54,27%	
Suecia							58,37%		61,16%	62,15%		54,47%	59,04%	
Austria								32,27%	50,60%	57,57%		54,03%	48,62%	
Finlandia								42,40%	69,86%	60,57%		59,70%	58,13%	
República Checa										71,70%		71,80%	71,75%	

Tabla IV
Abstención en elecciones al Parlamento Europeo (1979-2009) (continuación)

Países	1979	1981	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004	2007	2009	Media	Voto Obligatorio
Estonia										73,17%		56,10%	64,64%	
Chipre										27,50%		40,60%	34,05%	SÍ
Lituania										51,62%		79,02%	65,32%	
Letonia										58,66%		46,30%	52,48%	
Hungría										61,50%		63,69%	62,60%	
Malta										17,61%		21,21%	19,41%	
Polonia										79,13%		75,47%	77,30%	
Eslovenia										71,65%		71,67%	71,66%	
Eslovaquia										83,03%		80,36%	81,70%	
Bulgaria											70,78%	61,01%	65,90%	
Rumanía											70,53%	72,33%	71,43%	
Media UE	38,01%		41,02%		41,59%	43,33%			50,49%	54,53%		57,00%	51,42%	

Fuente: Web Parlamento Europeo.

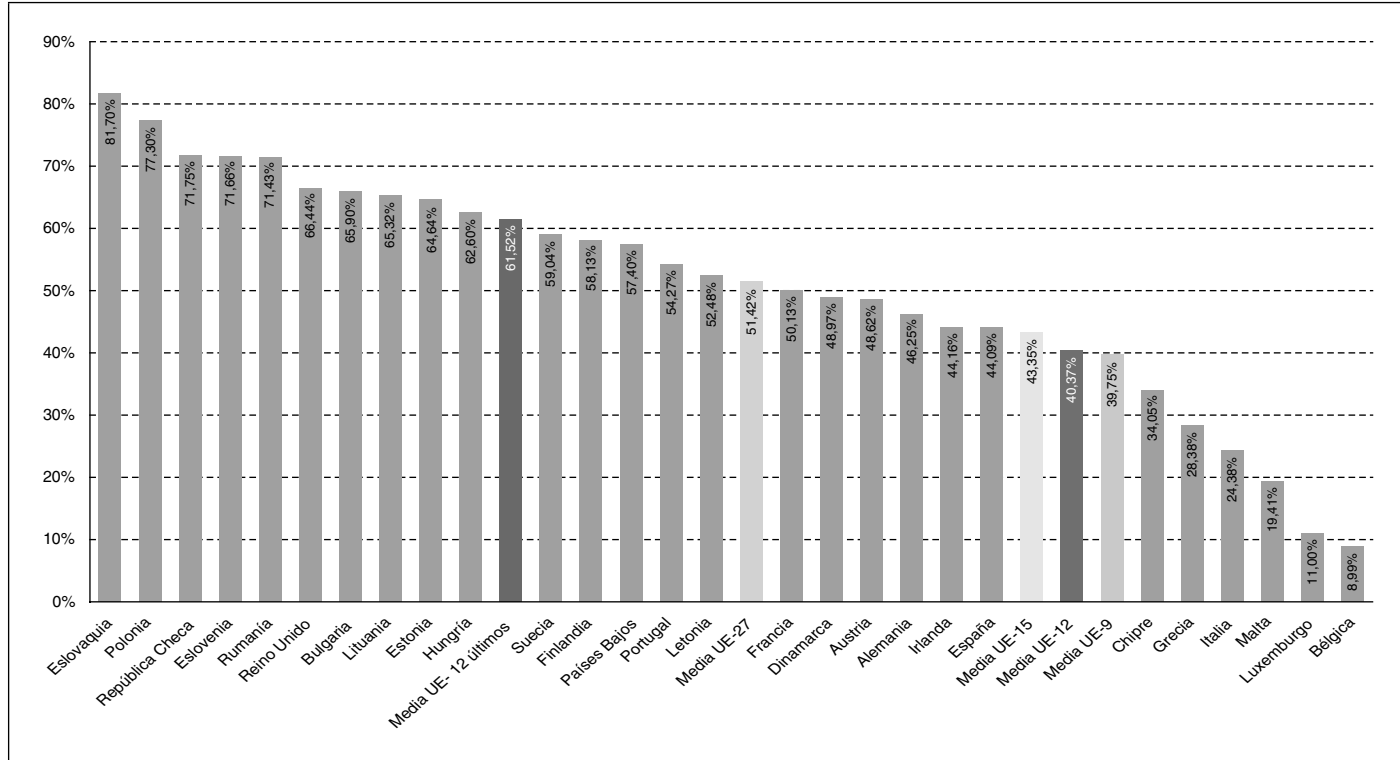
Gráfico 4
Abstención media en elecciones al Parlamento Europeo por años (1979-2009)



Fuente: PE. http://WWW.elections2009-results.eu/es/turnout_es.html

El gráfico 5 nos facilita una información importante para conocer el momento de inflexión en el incremento de la tasa de abstención. Si observamos los países que más se abstienen, vemos que estos son, además del Reino Unido (sexto en el ranking de abstención media de los 27 estados miembros), los países del centro y el este europeo. Por otra parte, la abstención media de la Europa de los 15 era del 43% y la de la Europa de los 12 últimos miembros fue del 61%. La media de la abstención en elecciones al PE, tras las elecciones de 2009 de los 27 miembros, ha subido hasta el 51%.

Gráfico 5
Abstención media en elecciones al Parlamento Europeo por países (1979-2009)

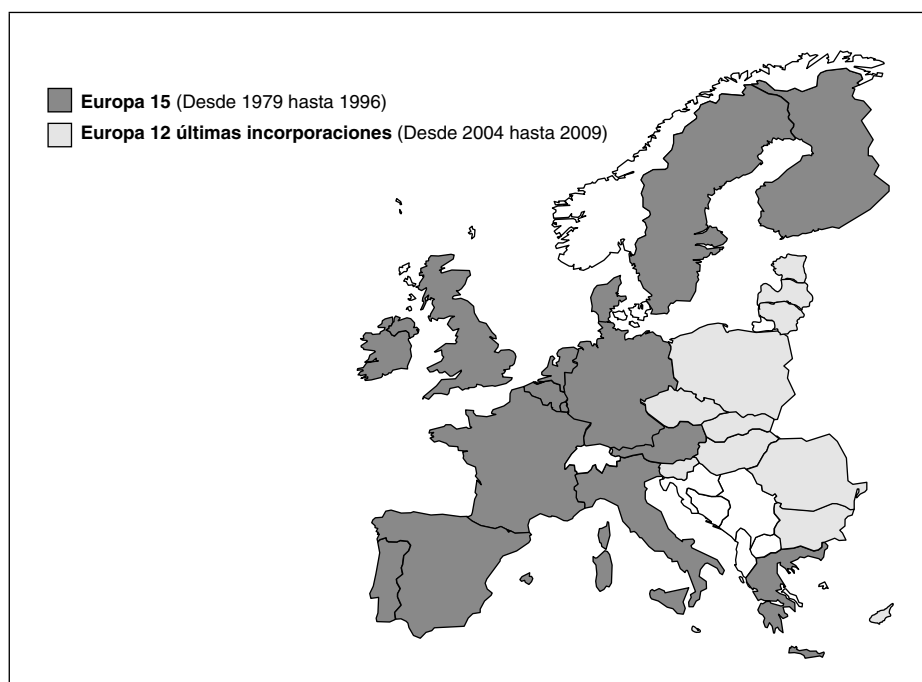


Fuente: Elaboración propia a partir de P.E.
http://WWW.elections2009-results.eu/es/turnout_es.html

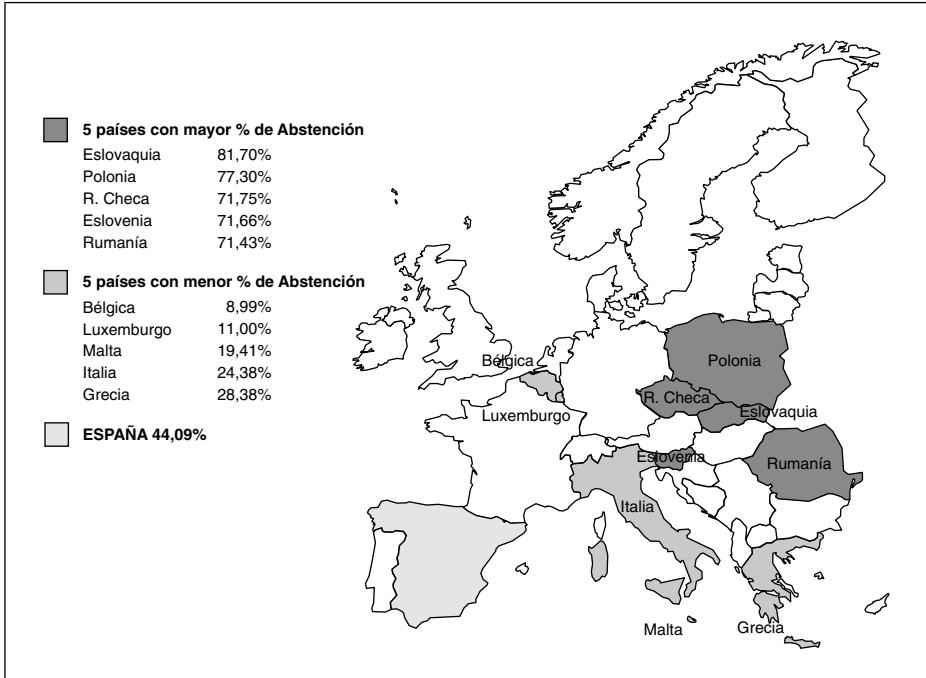
La actualidad de la Unión Europea con sus 27 Estados miembros presenta una realidad electoral diferenciada entre las viejas democracias de Europa occidental, donde, aun habiendo descendido peligrosamente la participación electoral, logran mantenerse en un cierto equilibrio en cuanto a la legitimidad del poder, y las nuevas democracias del centro y el este europeo que ni siquiera en el comienzo de su andadura en la Unión Europea han mostrado interés por la participación electoral.

Un tercer enunciado analítico es que parece claro el comportamiento abstencionista elevado de las últimas democracias incorporadas a la Unión Europea del centro y este europeo, rebasando en algunos casos el 60% y el 70% de abstención.

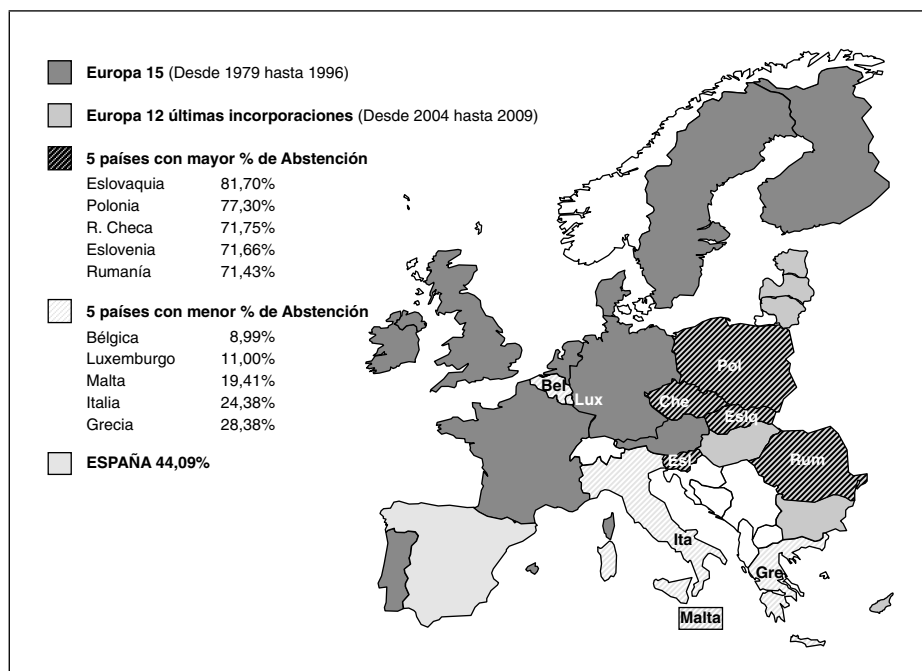
Mapa 2
La Unión Europea en la actualidad



Mapa 3 Países con mayor y menor abstención en elecciones al Parlamento Europeo (1979-2009)



Mapa 4
Abstención en elecciones al Parlamento Europeo (1979-2009)



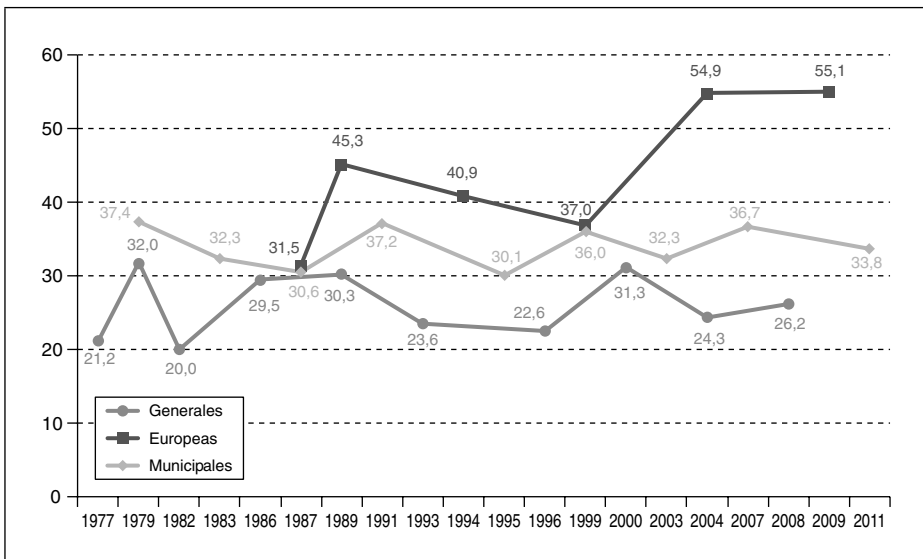
3.3. LA ABSTENCIÓN EN ESPAÑA

Hemos visto que los distintos tipos de elecciones suscitan distintas respuestas en los electores, los cuales se movilizan más o menos en función del tipo de elección al que son convocados. Esto mismo ocurre para el caso español. El comportamiento abstencionista en España tiene unas pautas bien diferenciadas que se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. Cabe hablar de ciclos más o menos participativos que afectan a todas las elecciones de ámbito nacional, aunque cada tipo de elección tiene su propio nivel de movilización.
2. En los años que van de 1986-87 a 1989-91 aproximadamente, la abstención parece crecer en los tres tipos de elección considerados. Sin embargo, con las Elecciones Generales de 1993 se inaugura un ciclo de descenso de la abstención, o si se prefiere, de creciente movilización del electorado, que afecta a los tres tipos de elecciones consideradas y que llega hasta el año 1996.

3. De 1996 a 2000 la abstención vuelve a crecer (salvo en las elecciones europeas, debido a que se convocaron junto a municipales y autonómicas), pero la etapa 2003-2004, esto es, los últimos años de Gobierno del PP, vuelve a caracterizarse por el incremento de la participación.
4. Finalmente, a partir del cambio de legislatura, en 2004, se inicia un ciclo de aumento de la abstención que comienza con las europeas de junio de ese año, continúa con las locales de 2007, las generales de 2008 y las europeas de 2009. –Las elecciones municipales del pasado 22 mayo de 2011 cambian esa tendencia, reduciéndose la abstención en tres puntos respecto a 2007, pero habrá que esperar a las generales del próximo noviembre para interpretar ese comportamiento en término de cambio de ciclo–.

Gráfico 6
España. Porcentaje de abstención en elecciones de ámbito nacional



Fuente: Elaboración propia a partir de www.infoelectoral.mir.es

Los datos de evolución de la abstención en España muestran que, aunque existen niveles netamente diferenciados de movilización electoral en los tres tipos de comicios, paralelamente, los tres tipos de elecciones se han visto afectados, desde 1989 hasta hoy, por los mismos ciclos de movilización o desmovilización. O si se prefiere, por etapas más abstencionistas y etapas de

más participación electoral. También se puede afirmar que los españoles, desde 1990 a 2009, se han abstenido menos en las elecciones que correspondían a los momentos de crisis de gobierno. Así, las etapas de descenso de la abstención han coincidido con los últimos años de la primera etapa de gobiernos del PSOE (1993-1996), y después, con los últimos años de los gobiernos del PP (2003-2004), mientras que los primeros años de esos nuevos gobiernos se han caracterizado por una menor movilización de los electores, con el consiguiente aumento de la abstención. El cuadro siguiente caracteriza a las elecciones parlamentarias al Congreso de los Diputados de acuerdo con su carácter de elección excepcional o de continuidad. También se tiene en cuenta si aumenta o se reduce la competitividad entre partidos y el consiguiente incremento de la competencia electoral.

Tabla V
Nivel de abstención en las elecciones españolas

Año	Congreso	Senado	Municipales	Parlamento Europeo	Referéndum
1976		–	–	–	22,28 (Referéndum sobre la Ley para la Reforma Política)
1977	21,17	89,72	–	–	–
1978		–	–	–	32,89 (Referéndum para la ratificación de la Constitución española)
1979	31,96	31,24	–	–	–
1982	20,03	62,56	–	–	–
1986	29,51	29,68	–	–	40,58 (Referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN)
1987		–	30,58	31,48	–
1989	30,26	30,13	–	45,29	–
1991		–	37,22	–	–
1993	23,56	23,23	–	–	–
1994		–	–	40,86	–
1995		–	30,13	–	–
1996	22,62	22,67	–	–	–
1999		–	36,01	36,95	–
2000	31,29	31,17	–	–	–
2003		–	32,33	–	–
2004	24,34	24,25	–	54,86	–
2005		–	–	–	58,23 (Referéndum sobre la Constitución Europea en España)
2007		–	36,03	–	–
2008	26,15	25,51	–	–	–
2009		–	–	55,11	–
2011		–	33,84	–	–
Media	26,08	38,29	33,73	44,09	38,5

Carácter excepcional de las elecciones.

Elecciones de continuidad.

Retorno de la competitividad electoral.

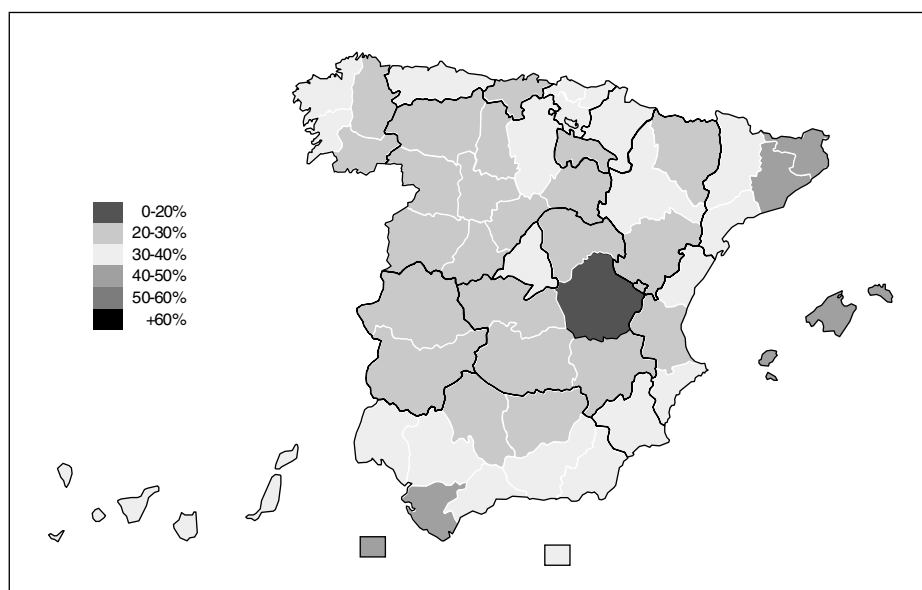
Fuente: Elaboración propia a partir de Carmela Mallaina, Fundación Alternativas, 2009; www.infoelectoral.mir.es

Los tres mapas siguientes muestran como los españoles votan o se abstienen según la importancia de la elección: las elecciones parlamentarias (generales) y específicamente, al Congreso de los Diputados, son las elecciones de primer orden en las que más se participa; las elecciones locales están en una situación intermedia, pero siempre consideradas de segundo orden, al igual que las elecciones al Parlamento Europeo, que ocupan el último lugar. Además, dichos mapas muestran como votan los españoles según las distintas zonas geográficas. Las provincias de la periferia son las más abstencionistas, incluso en elecciones generales: Baleares, Canarias, Cataluña, Galicia y algunas provincias de Andalucía, como Cádiz, figuran entre las más abstencionistas.

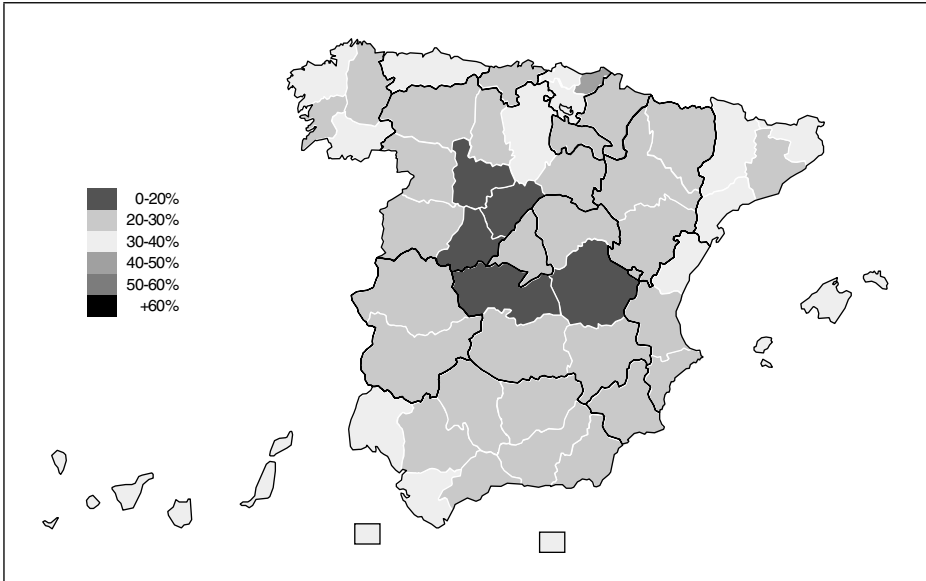
Mapas 5. La abstención de los españoles según el tipo de elección

Mapa 5.1

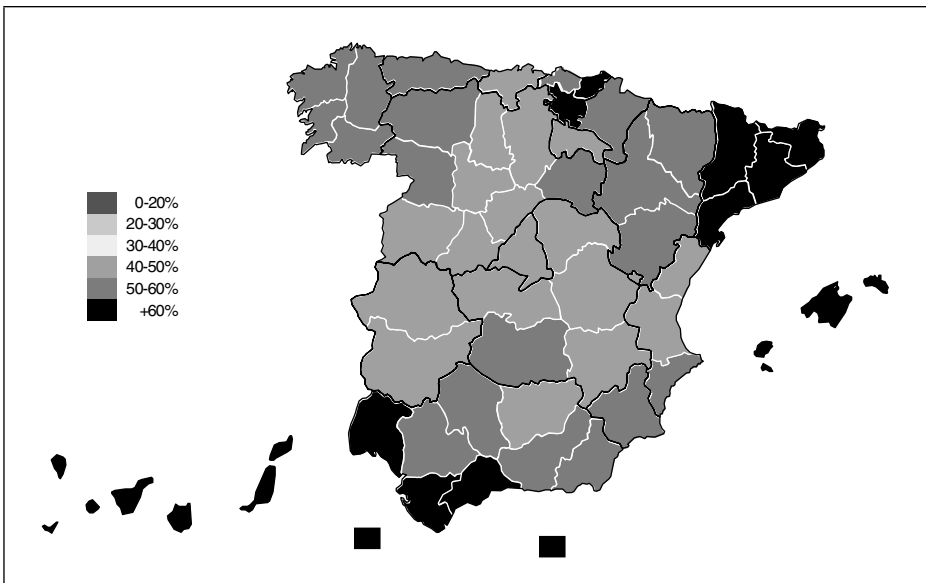
Abstención en las elecciones municipales de 2011



Mapa 5.2
Abstención en las Elecciones Generales de 2008



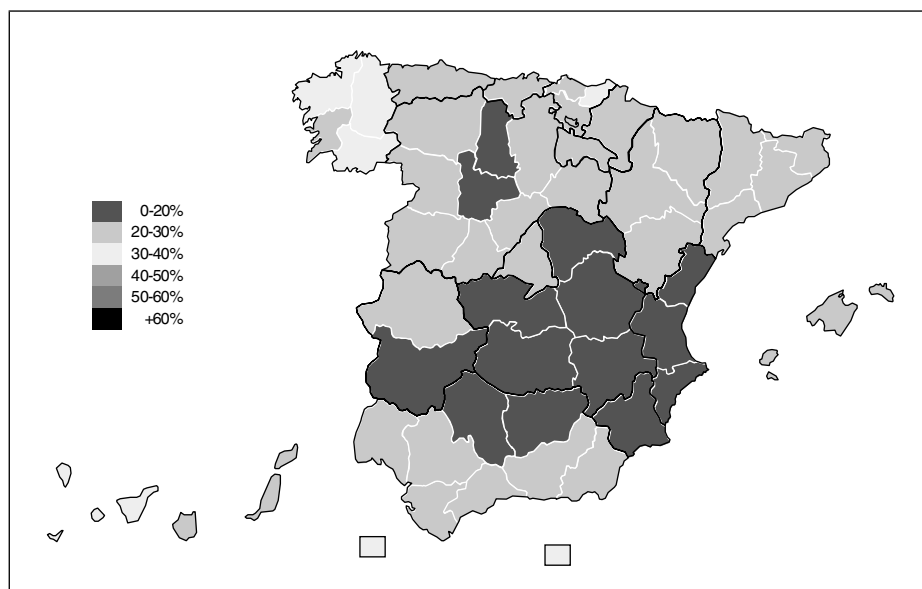
Mapa 5.3
Abstención en las elecciones al Parlamento Europeo de 2009



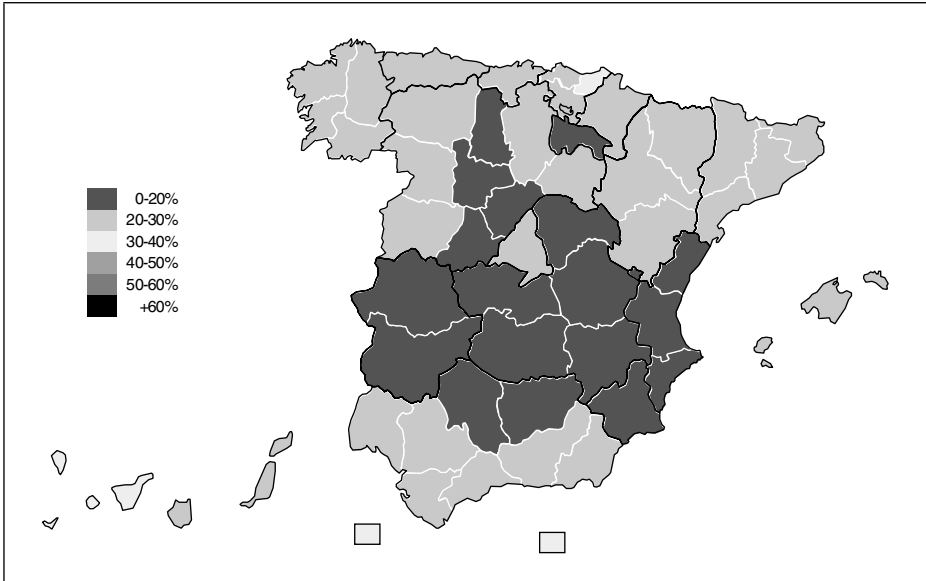
Complementario a la comparación anterior sobre la abstención según los distintos tipos de elección y por territorios, los mapas siguientes reflejan el comportamiento abstencionista de los españoles en las elecciones generales, entre los años 1993 a 2008. Pese a ser todas elecciones de «primer orden», las consideradas de continuidad reflejan más abstención que las demás y cuando aumenta la abstención las zonas más afectadas son las periféricas.

Mapas 6. La abstención en Elecciones Generales, 1993-2008

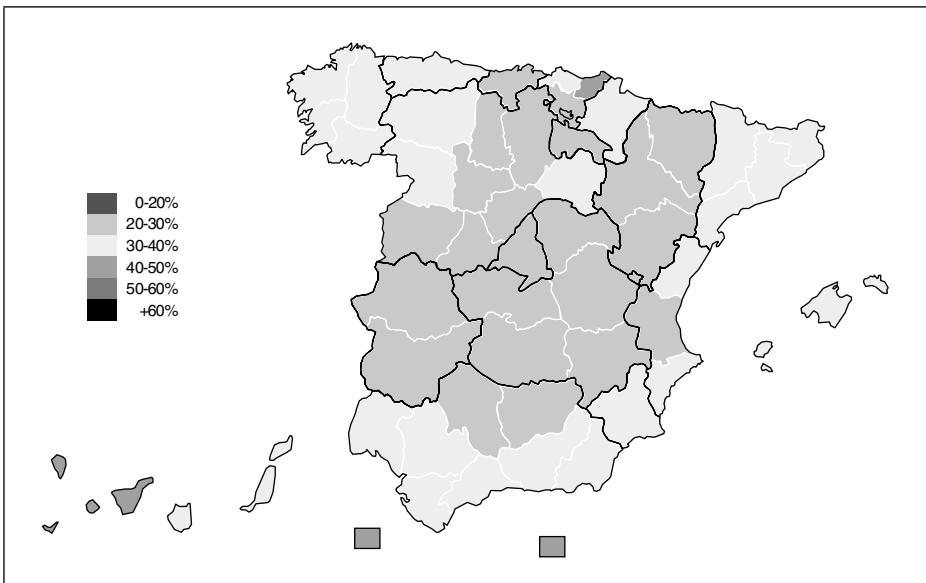
Mapa 6.1
Abstención en la Elecciones Generales de 1993



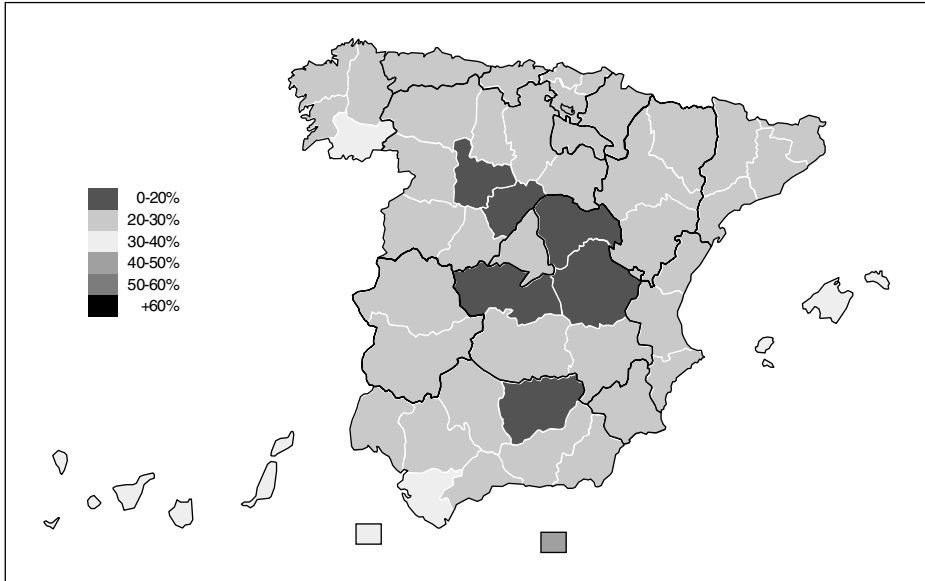
Mapa 6.2
Abstención en las Elecciones Generales de 1996



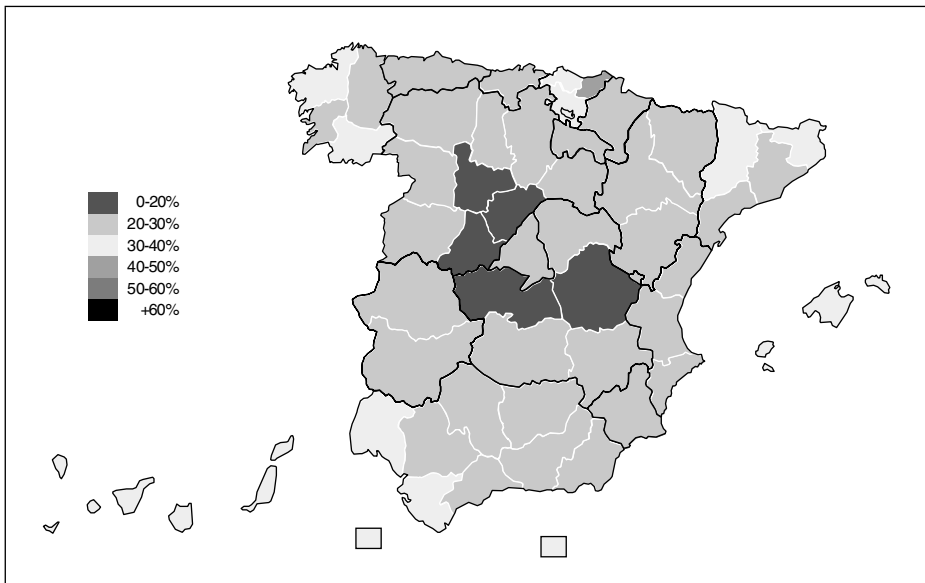
Mapa 6.3
Abstención en las Elecciones Generales de 2000



Mapa 6.4
Abstención en las Elecciones Generales de 2004



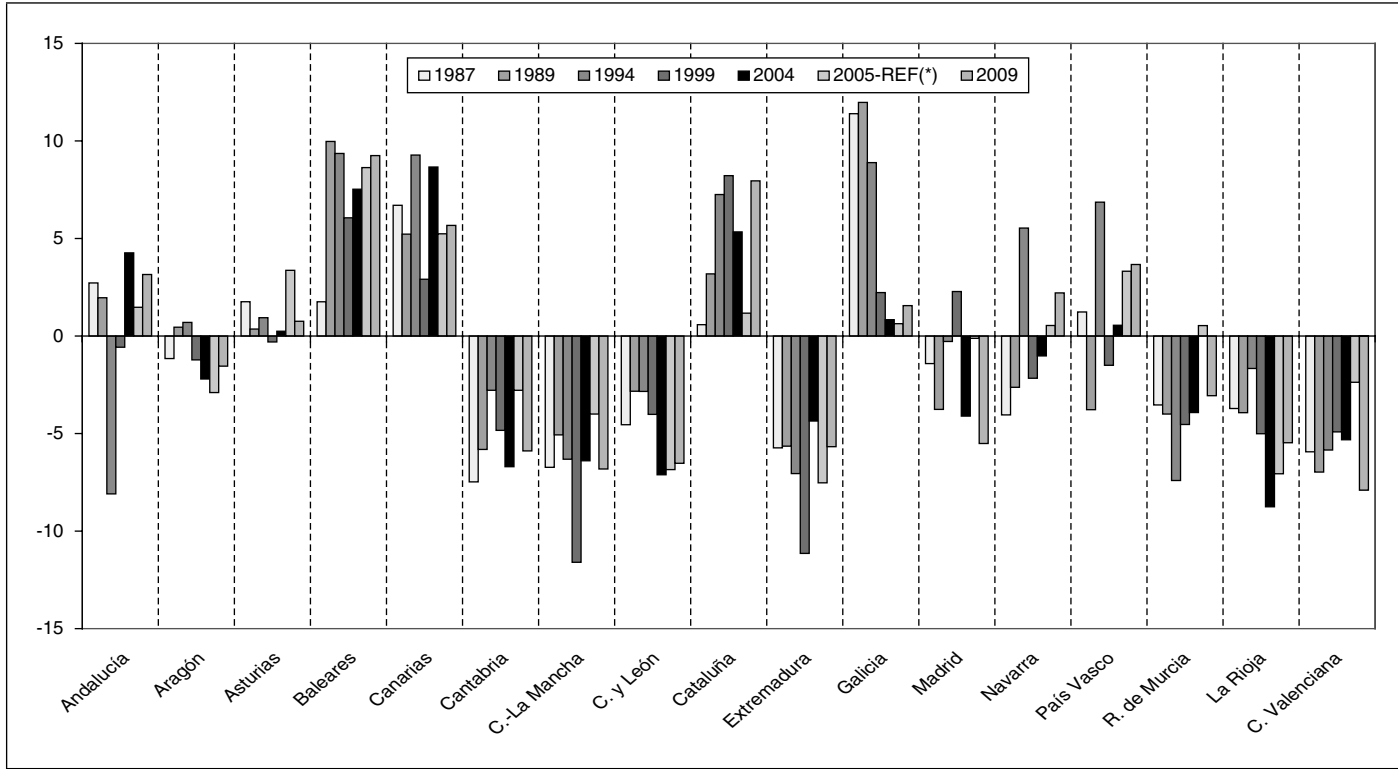
Mapa 6.5
Abstención en las Elecciones Generales de 2008



Hasta ahora no se han tratado las elecciones de tipo regional o autonómico en el nivel europeo, por las dificultades de comparación que ofrecen, dado que los datos están tratados de forma diferente para cada país y también es distinto el nivel de descentralización política de cada caso. Sin embargo podemos analizar, siquiera someramente, lo que ocurre en España en las elecciones autonómicas que se celebran cada cuatro años y que sirven para elegir a los representantes de los parlamentos regionales, o Asambleas de las Comunidades Autónomas.

El siguiente gráfico (García-Guereta, 2009) muestra que no todas las Comunidades Autónomas participan igual en las elecciones autonómicas. Hay seis/siete comunidades autónomas cuya participación en elecciones europeas es sistemáticamente superior a la participación media del conjunto de los españoles; éstas son Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, la Rioja y la Comunidad Valenciana, a las que se puede sumar Murcia –sólo levemente menos participativa que la media en el referéndum del 20-2-2005 sobre la Constitución Europea–. Otras cuatro comunidades siempre han sido más abstencionistas que la media y son: Baleares, Canarias, Cataluña y Galicia. Y hay seis comunidades autónomas que a veces se abstienen más que el conjunto, pero otras veces no. Así, Andalucía, Asturias y País Vasco suelen abstenerse más que el conjunto de los españoles, con alguna excepción, y Aragón, Madrid y Navarra suelen participar algo más que la media nacional, pero también con alguna excepción. En general, las comunidades de la periferia del país son las más abstencionistas.

Gráfico 7
 España. Diferencial de abstención entre cada Comunidad Autónoma y la media estatal en los procesos electorales europeos (1987-2009)



Fuente: Elena García-Guereta, 2009.

Tabla VI
España. Ranking de abstención en Elecciones Europeas, por Comunidades Autónomas

1987		1989		1994		1999		2004		2005-REF.(*)		2009	
Cantabria	24,0%	C. Valenciana	38,3%	Andalucía	32,8%	C.-La Mancha	25,4%	La Rioja	46,1%	Extremadura	50,7%	C. Valenciana	47,2%
C.-La Mancha	24,7%	Cantabria	39,5%	R. de Murcia	33,5%	Extremadura	25,8%	C. y León	47,7%	La Rioja	51,2%	C.-La Mancha	48,3%
C. Valenciana	25,5%	Extremadura	39,6%	Extremadura	33,8%	La Rioja	31,9%	Cantabria	48,2%	C. y León	51,4%	C. y León	48,6%
Extremadura	25,7%	C.-La Mancha	40,2%	C.-La Mancha	34,5%	C. Valenciana	32,0%	C.-La Mancha	48,5%	C.-La Mancha	54,2%	Cantabria	49,2%
C. y León	26,9%	R. de Murcia	41,3%	C. Valenciana	35,0%	Cantabria	32,1%	C. Valenciana	49,5%	Aragón	55,3%	Extremadura	49,4%
Navarra	27,4%	La Rioja	41,4%	C. y León	38,0%	R. de Murcia	32,4%	Extremadura	50,5%	Cantabria	55,4%	Madrid	49,6%
La Rioja	27,8%	País Vasco	41,5%	Cantabria	38,1%	C. y León	32,9%	Madrid	50,8%	C. Valenciana	55,9%	La Rioja	49,6%
R. de Murcia	27,9%	Madrid	41,5%	La Rioja	39,2%	Navarra	34,8%	R. de Murcia	50,9%	Madrid	58,1%	R. de Murcia	52,0%
Madrid	30,1%	C. y León	42,5%	Madrid	40,6%	País Vasco	35,5%	Aragón	52,7%	España	58,2%	Aragón	53,6%
Aragón	30,3%	Navarra	42,7%	España	40,9%	Aragón	35,7%	Navarra	53,8%	R. de Murcia	58,8%	España	55,1%
España	31,5%	España	45,3%	Aragón	41,6%	Andalucía	36,4%	España	54,9%	Navarra	58,8%	Asturias	55,9%
Cataluña	32,1%	Asturias	45,6%	Asturias	41,8%	Asturias	36,6%	Asturias	55,1%	Galicia	58,9%	Galicia	56,7%
País Vasco	32,7%	Aragón	45,7%	Navarra	46,4%	España	37,0%	País Vasco	55,4%	Cataluña	59,4%	Navarra	57,3%
Baleares	33,2%	Andalucía	47,2%	País Vasco	47,7%	Galicia	39,2%	Galicia	55,7%	Andalucía	59,7%	Andalucía	58,3%
Asturias	33,2%	Cataluña	48,5%	Cataluña	48,1%	Madrid	39,2%	Andalucía	59,1%	País Vasco	61,6%	País Vasco	58,8%
Andalucía	34,2%	Canarias	50,5%	Galicia	49,7%	Canarias	39,9%	Cataluña	60,2%	Asturias	61,6%	Canarias	60,8%
Canarias	38,2%	Baleares	55,3%	Canarias	50,1%	Baleares	43,0%	Baleares	62,4%	Canarias	63,5%	Cataluña	63,1%
Galicia	42,9%	Galicia	57,3%	Baleares	50,2%	Cataluña	45,2%	Canarias	63,5%	Baleares	66,9%	Baleares	64,4%

■ Máxima abstención.

(*) Referéndum sobre la Constitución Europea, celebrado el 20/2/2005.

Fuente: www.infoelectoral.mir.es

4. LOS JÓVENES EN EUROPA

El análisis del comportamiento abstencionista implica relacionar el voto con la edad y, por lo tanto, antes o después, tratar el comportamiento político de los jóvenes. Muchos estudios ya han mostrado la directa relación que hay entre la edad y la participación electoral. En el entorno europeo hay una clara diferencia entre el voto de los jóvenes (18 a 30 años), muy reducido, y el voto de los electores de más de 30 años. Si además diferenciamos al electorado por grupos de edades, nos encontramos con que la abstención desciende durante la vida activa de la población (hasta los 70 años aproximadamente) y después vuelve a subir ligeramente (Anduiza, 2001: 78).

En función de las encuestas y estudios realizados, cabe señalar algunas pautas sobre el comportamiento abstencionista de los jóvenes europeos:

1. En países con baja participación electoral la diferencia entre el abstencionismo de los jóvenes y el resto del electorado es mayor que en los países con una participación total alta.
2. En países con tasas bajas de abstención del conjunto del electorado, también se da una abstención menor de los jóvenes.
3. En los países con voto obligatorio, la abstención de los jóvenes es menor que en aquellos otros países con voto voluntario.
4. Las altas tasas de abstención de los jóvenes se dan no sólo en las democracias consolidadas sino también en las democracias emergentes.

Según Internacional IDEA, los jóvenes no muestran apatía, pero no están convencidos de que su participación electoral pueda marcar una diferencia en la toma de decisiones políticas. Consideran que los políticos sólo se interesan por ellos en épocas electorales. Este argumento se relaciona con la distancia entre «clase política» y electorado que afecta a todo el universo de votantes y que se refleja cada vez con más insistencia en las encuestas de opinión. Por último, los jóvenes pueden interesarse por distintos temas como el medioambiente, la educación o la salud, entre otros, participando en ONG y en asociaciones relacionadas con estos ámbitos de su interés, aunque, paralelamente, desarrollen un comportamiento electoral abstencionista.

A continuación se recogen los datos y gráficos sobre la participación electoral de los jóvenes europeos, de la investigación realizada por Eva Anduiza, *Actitudes, valores y comportamientos políticos de los jóvenes españoles y europeos*, en 2001 y publicada por el INJUVE. La encuesta realizada y sus resultados evidencian el comportamiento abstencionista de los jóvenes europeos que, por otra parte, pueden participar en otras actividades políticas, como huelgas, manifestaciones, o recogida de firmas.

Tabla VII
Participación electoral entre jóvenes y adultos en Europa

País	18-30 años	Más de 30 años	Diferencia
Gran Bretaña	49,2%	88,2%	-39,0%
Polonia	50,7%	70,3%	-19,6%
Hungría	52,9%	78,1%	-25,2%
Rusia	53,8%	79,6%	-25,8%
España	63,3%	87,9%	-24,6%
Francia	64,1%	83,7%	-19,6%
Alemania	65,3%	86,3%	-21,0%
Bulgaria	69,4%	81,3%	-11,9%
Irlanda	73,0%	90,4%	-17,4%
Suecia	73,7%	89,1%	-15,4%
Rep. Checa	74,4%	87,1%	-12,7%
Noruega	75,9%	92,5%	-16,6%
Italia	94,8%	95,0%	-0,2%
Total	61,5%	79,3%	-17,8%

Fuente: Datos extraídos de la investigación de E. Anduiza, 2001, Injuve.

Gráfico 8
Participación electoral entre jóvenes y adultos en Europa

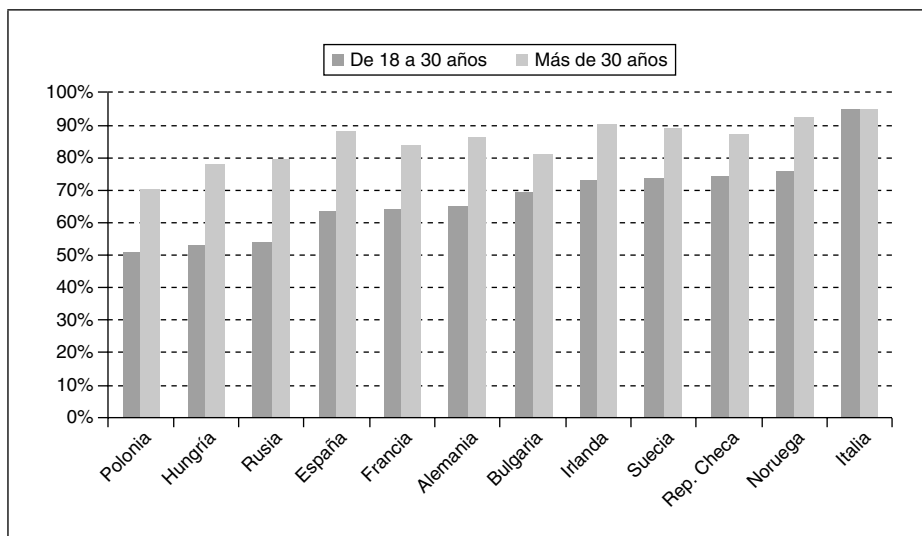


Tabla VIII
Participación electoral por grupos de edad en Europa

País	18-30	31-40	41-50	51-60	61-70	+70
Gran Bretaña	49,2%	81,8%	88,5%	90,1%	92,9%	90,6%
Polonia	50,7%	62,1%	72,3%	69,1%	78,1%	78,3%
Hungría	52,9%	73,1%	77,8%	81,0%	81,9%	77,5%
Rusia	53,8%	75,7%	77,7%	82,5%	84,3%	81,3%
España	63,3%	82,9%	89,4%	89,5%	90,8%	88,1%
Francia	64,1%	77,6%	81,2%	89,1%	86,8%	88,5%
Alemania	65,3%	81,0%	84,9%	88,2%	91,8%	89,5%
Bulgaria	69,4%	77,2%	83,0%	81,6%	85,3%	77,9%
Irlanda	73,0%	89,5%	91,3%	90,1%	91,9%	89,3%
Suecia	73,7%	84,6%	91,6%	90,2%	90,5%	93,3%
Rep. Checa	74,4%	80,5%	85,6%	89,3%	95,3%	86,9%
Noruega	74,9%	88,5%	94,4%	93,9%	94,3%	92,3%
Italia	94,8%	94,5%	93,9%	97,1%	95,3%	93,4%

Fuente: Elaboración a partir de los datos extraídos de la investigación de E. Anduiza, 2001, Injuve.

Los siguientes gráficos por países están elaborados con los datos de la investigación citada de Anduiza, 2001, Injuve.

Gráfico 9
Gran Bretaña

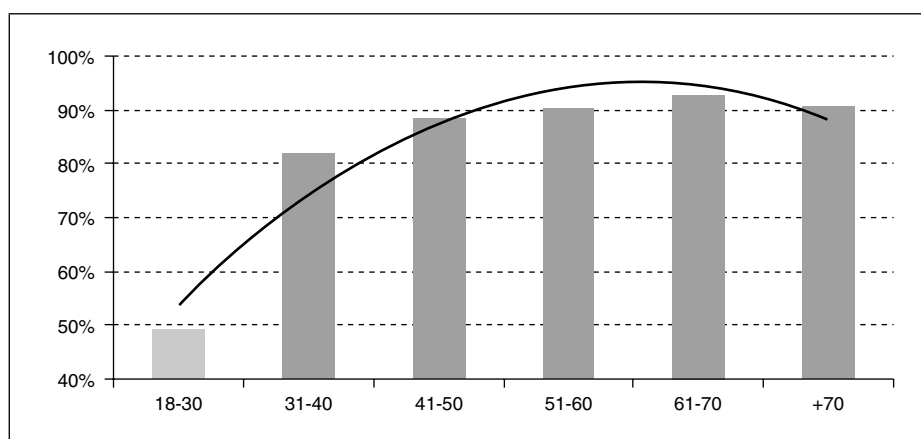


Gráfico 10
Polonia

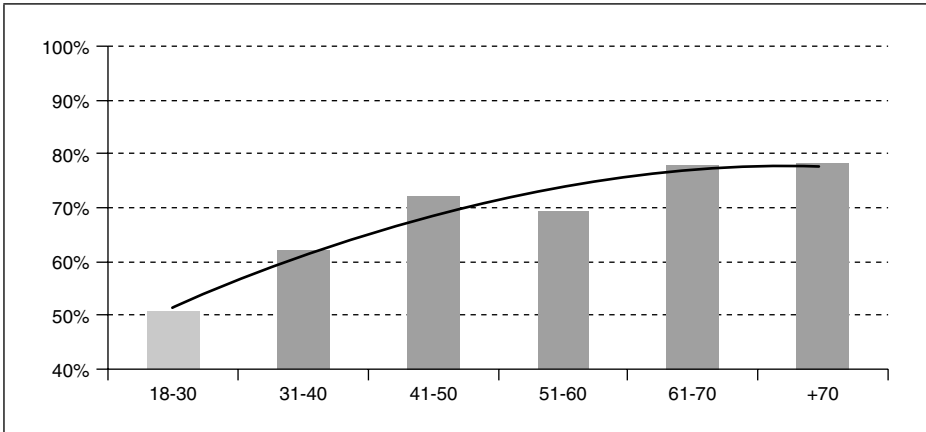


Gráfico 11
Hungría

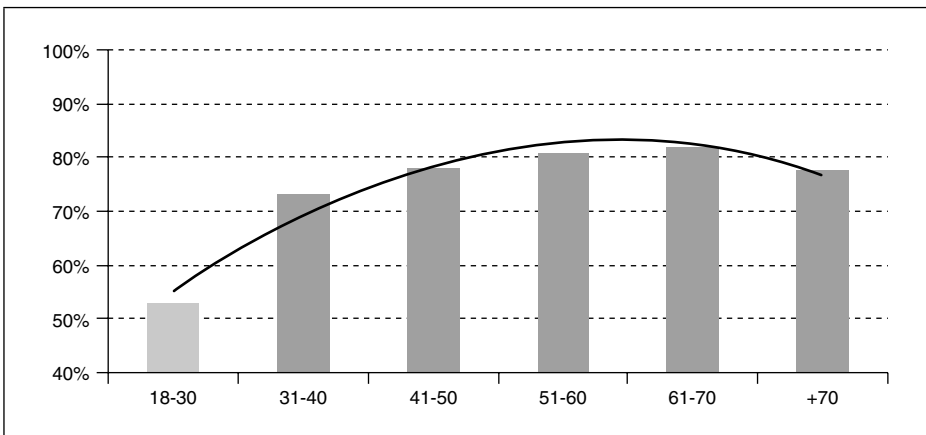


Gráfico 12
Rusia

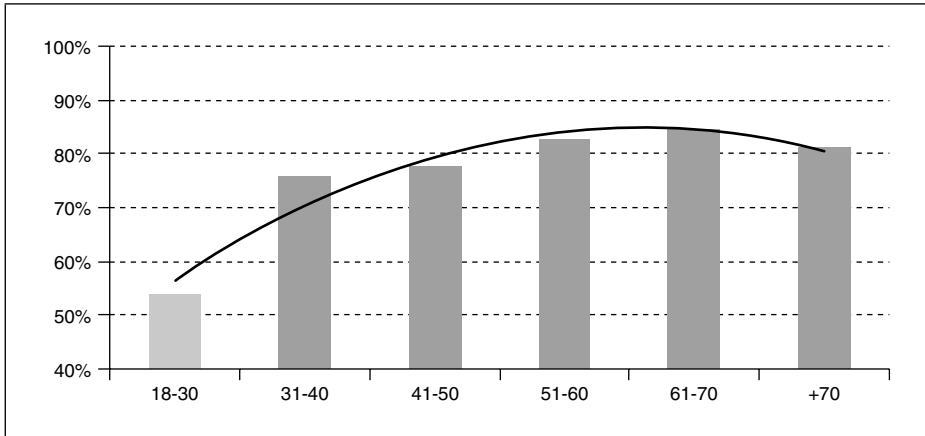


Gráfico 13
España

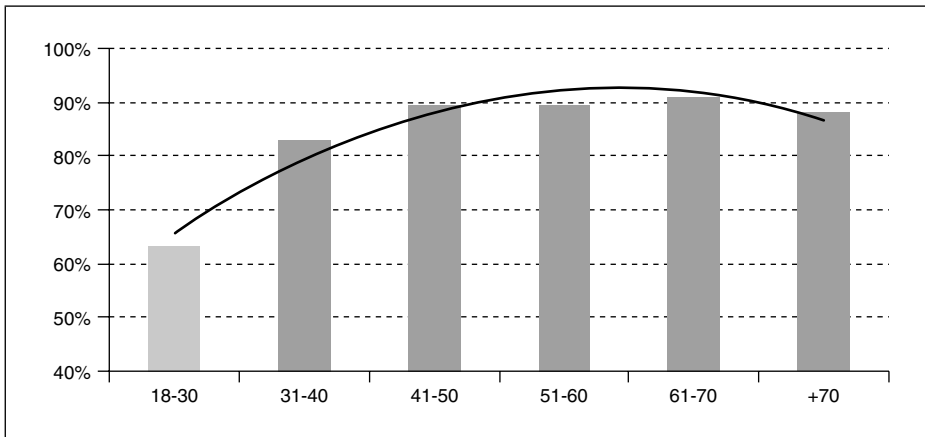


Gráfico 14
Francia

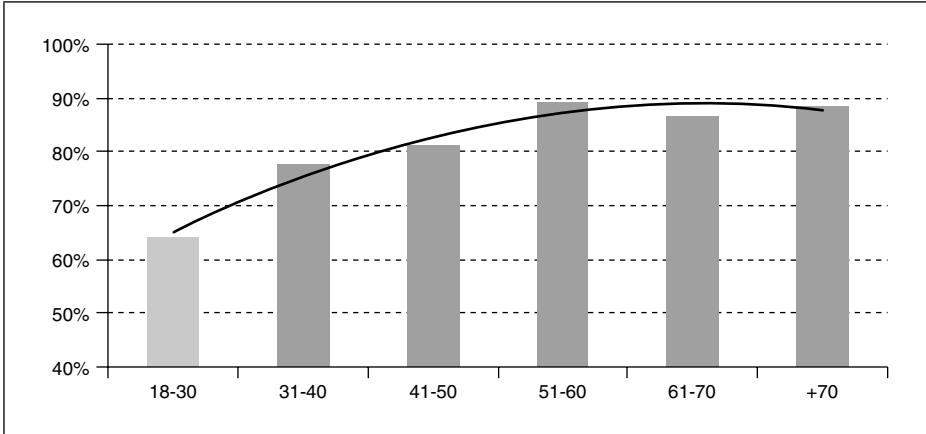


Gráfico 15
Alemania

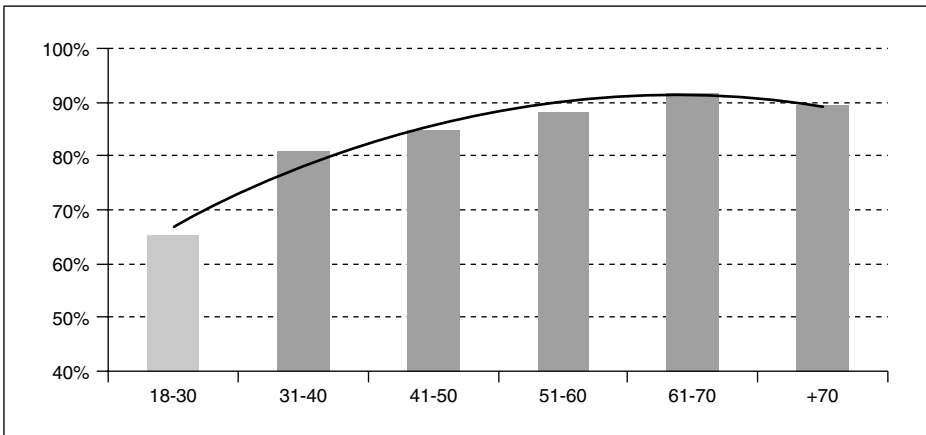


Gráfico 16
Bulgaria

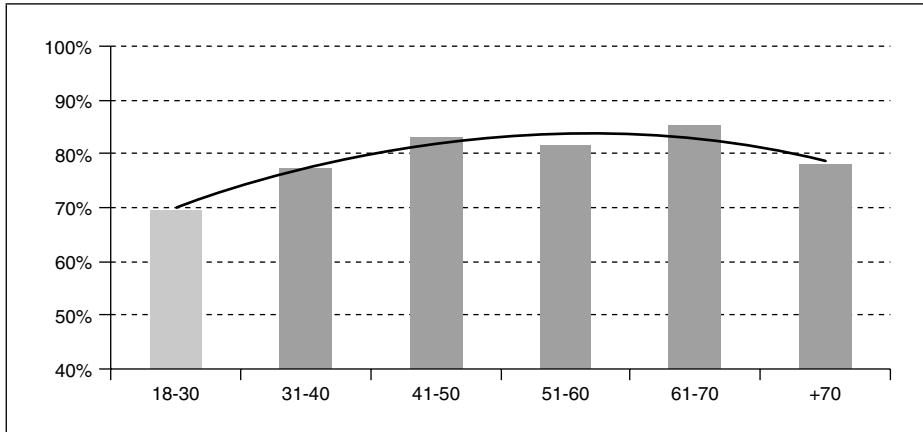


Gráfico 17
Irlanda

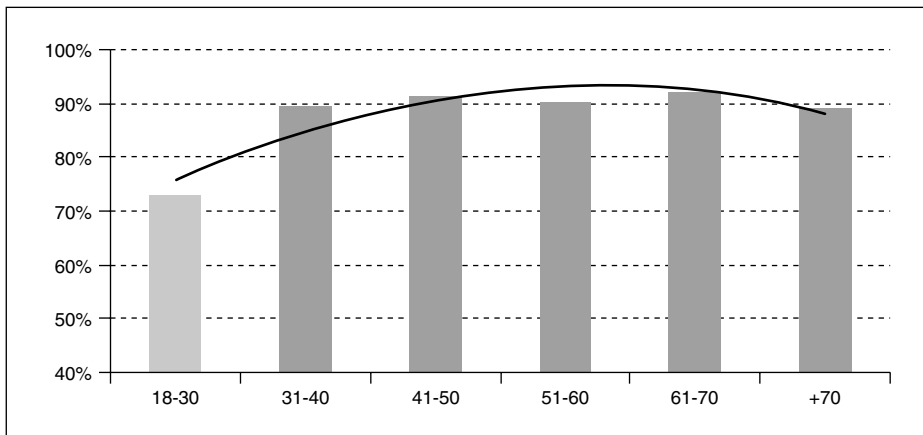


Gráfico 18
Suecia

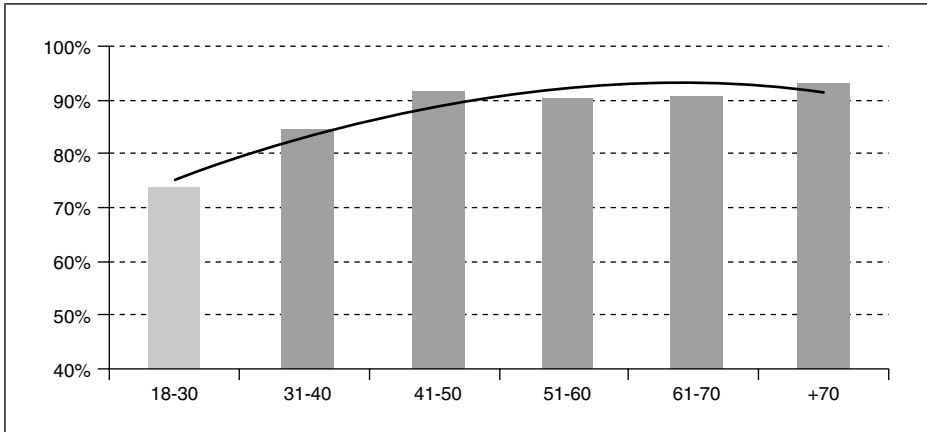


Gráfico 19
República Checa

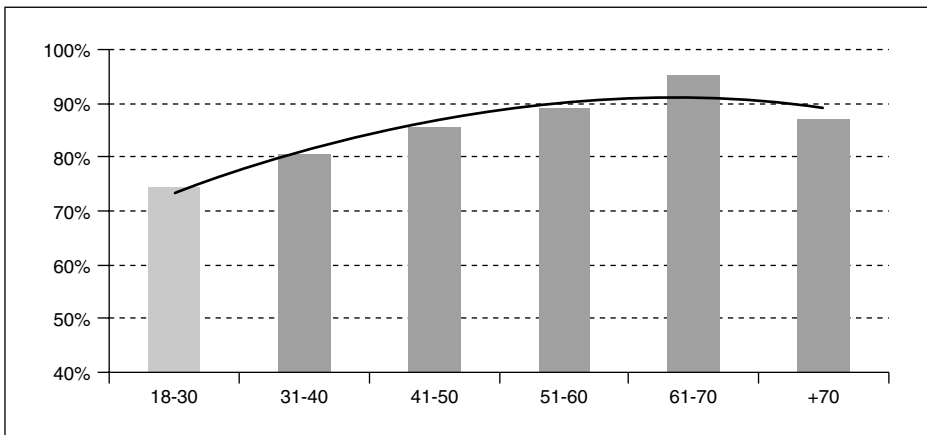


Gráfico 20
Noruega

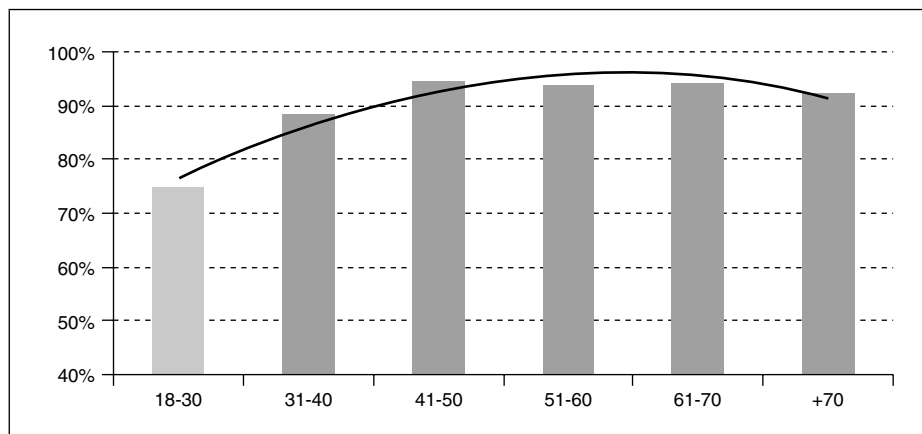
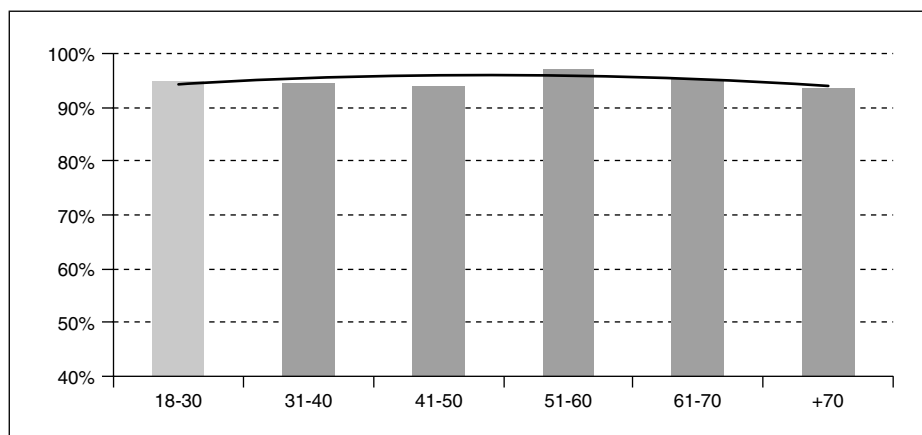


Gráfico 21
Italia



Según estos gráficos, llama la atención la baja participación de los jóvenes ingleses; éstos muestran cierto interés por la política nacional de su país, pero ocupan las posiciones más altas del comportamiento electoral abstencionista en el ámbito nacional y aun más en el europeo. Por el contrario, Bulgaria y la República Checa están en la parte menos abstencionista de la tabla, pese a su reciente recuperación democrática. El caso de Italia muestra, una vez más, los resultados que producen el incentivo electoral del voto obligatorio. Tam-

bién se observa los más de 24 puntos de diferencia que tiene España entre adultos y jóvenes electores. Por último, como pauta general, se puede decir que allí donde los electores adultos votan más, los jóvenes electores también lo hacen, acortándose así la distancia entre ambos grupos.

5. LAS EXPLICACIONES SOBRE EL COMPORTAMIENTO ABSTENCIONISTA

La tendencia de la abstención en Europa occidental desde 1945 hasta 2010 presenta dos características importantes: de una parte, las medias de las tasas de abstención entre los decenios de 1940 y 1980 tienen una oscilación de 4 puntos porcentuales siempre en ascenso y de la otra, los dos siguientes decenios son los años más problemáticos, pues en veinte años la abstención se dispara con un incremento de 10 puntos porcentuales. De este modo la tasa de abstención media del comienzo del período en 1945 era de un 15,5% y en 2010, de un 29,7%, produciéndose el punto de aceleración de la tendencia abstencionista en el comienzo de los años noventa (Gráfico 1). Sin embargo también hay que señalar que se producen importantes diferencias según los distintos países (Gráfico 2) y que hay que contemplar una pluralidad de factores que influyen, bien sean factores institucionales o bien sean comportamientos individuales, de los electores y también de los candidatos.

Tomando en cuenta los tres grupos de factores tratados que influyen en la participación electoral, esto es, la posición social del elector, sus actitudes políticas y el contexto político de la elección, podemos tratar las diferencias del comportamiento abstencionista, referido a los distintos aspectos de esos factores.

En primer lugar hay que recordar que en el entorno europeo, los factores institucionales de las viejas democracias que pudieran influir han permanecido constantes, de modo que las causas de la abstención hay que buscarlas en otros tipos de factores, como son los cambios sociodemográficos, las actitudes políticas de los electores, el contexto político de cada elección o las actuaciones de los actores políticos tradicionales: partidos y grupos de presión.

En segundo lugar, podemos decir que la abstención de las democracias europeas del siglo XXI es, sobre todo, un comportamiento político de insatisfacción con el funcionamiento de la democracia y sus instituciones o también de apatía de los electores, pero que raramente revela satisfacción con el sistema.

En tercer lugar, el comportamiento y la movilización de los partidos políticos, actores centrales en los procesos electorales, han variado enormemente desde lo que fue su actuación como partidos de masas hasta bien entrada la segunda mitad del siglo xx. En la actualidad, los partidos políticos siguen siendo actores centrales en las elecciones, pero pareciera que la denominada «clase política» y los medios de comunicación son los verdaderos protagonistas de la vida política. La conexión entre electores y partidos llega principalmente a través de los medios. Y esto modifica profundamente el mensaje, además de distanciar a unos de otros.

Vemos que comprender las razones del aumento de la abstención es una tarea complicada. Anduiza y Bosch (2004: 140) señalan que desde el punto de vista metodológico es difícil separar tres posibles efectos: *período* (un contexto político poco motivador), *generacional* (las nuevas generaciones son menos participativas) o *ciclo de vida* (la distribución de los grupos de edad ha cambiado). Además, los cambios en la estructura social de las últimas décadas habrían hecho esperar un aumento y no un descenso de la participación. Nunca antes los ciudadanos de las democracias occidentales tuvieron mayores niveles de estudios y de información política y, sin embargo, nunca antes los niveles de participación fueron tan reducidos. Pese a estas dificultades, comprender el comportamiento abstencionista está ligado también a una serie de cuestiones que complican el escenario. Así, el grado de desigualdad social, la cultura política de la ciudadanía y el grado de confianza en las instituciones, los efectos del sistema electoral y su nivel de competitividad y los rasgos del sistema de partidos, factores todos ellos que además interactúan entre sí.

En relación con los factores mencionados, el entorno europeo ha generado pocos cambios en lo que se refiere a los factores institucionales, pero sí se han dado otros tipos de transformaciones: 1. Se han producido cambios sociodemográficos en el electorado: Un aumento del electorado, sobre todo, por la incorporación del voto de las mujeres y también reducciones en la edad de votar. 2. Cambios en los principales actores políticos de las elecciones: Los partidos y grupos de presión han modificado su comportamiento hacia una mayor desmovilización. La comunicación con el electorado ya no es directa sino, principalmente, a través de los medios de comunicación o mediante las nuevas formas de la sociedad de la información. 3. La profesionalización y tecnificación de la política, junto con su mayor complejidad, han contribuido a aumentar la distancia entre políticos y ciudadanos electores. 4. Los fenómenos de globalización y construcción supranacional han reducido el control político democrático de los ciudadanos sobre las decisiones que les

afectan, de modo que se ha generado un sentimiento de ineficacia de su posible participación política.

A modo de resumen, las características del comportamiento electoral en Europa se pueden resumir del siguiente modo:

1. El comportamiento abstencionista europeo es persistente y en aumento. En los últimos veinte años, la tendencia ascendente de la tasa de abstención refleja un incremento elevado que puede ser problemático.
2. La abstención electoral fluctúa en un mismo país según el tipo de elección, siendo las elecciones de «primer orden» las de menor abstencionismo.
3. Las tasas de abstención en las elecciones al Parlamento Europeo son las más altas pese a que dichas elecciones son de segundo orden, ese comportamiento abstencionista generalizado no puede indicar más que desafección, indiferencia y distanciamiento entre el electorado y las elites políticas.
4. El comportamiento abstencionista dentro de la Unión Europea afecta especialmente a las últimas democracias incorporadas del centro y este europeo, superando en ocasiones el 60% y el 70% de los electores.
5. El comportamiento abstencionista en España tiene unas pautas semejantes al resto de la Unión Europea, a la vez que refleja pautas propias de menor o mayor abstención según sea la coyuntura política de continuidad o excepcional y según la competitividad electoral. Además, la abstención es mayor en algunas de las comunidades periféricas. Por otra parte, los jóvenes se abstienen más que los adultos con una diferencia de 24 puntos porcentuales.
6. De forma general, se puede afirmar que los países en donde los electores adultos votan más, también los jóvenes electores lo hacen.
7. El contexto político y el mayor o menor grado de competitividad electoral influye en la mayor o menor participación respectivamente. Este rasgo está en estrecha relación con el sistema de partidos correspondiente.
8. Los elementos institucionales del sistema político son importantes y destaca, especialmente, el voto obligatorio que produce efectos claros en el descenso de la abstención.
9. El nivel de estudios y de información política de la población europea es mayor que nunca y ello parece paradójico con el aumento de la

abstención. Aunque podría no serlo si se toma como relevante el factor de distanciamiento entre los políticos y el electorado y la desafección política de la ciudadanía.

6. ACTUACIONES POSIBLES

Los estudiosos de estas materias establecen dos grandes grupos de posibles medidas para reducir la abstención: 1. Las que buscan atraer votantes a las urnas, mediante distintas fórmulas: voto obligatorio, voto por correo, voto anticipado, ampliación de horarios, incentivos directos a la participación o selectivos para colectivos en situaciones especiales (urnas en hospitales, en residencias de ancianos, en barcos, en cárceles, etc.), desarrollo del voto de los extranjeros, pago por gastos de desplazamiento, y toda una gama de facilidades que suelen ir dirigidas a diferentes tipos de electores. Y 2. Las medidas que buscan la participación electoral mediante el instrumento de la educación política cívica, tanto en los electores como en los elegidos. Esto significa educación en el valor de los principios democráticos, fortalecimiento de los partidos y de las distintas opciones políticas como instrumento de canalización de ideas e intereses, definición mayor de las diferencias de programas y propuestas entre los partidos políticos, para hacer así más competitivas las elecciones, y generar mecanismos de proximidad entre políticos y ciudadanos. En definitiva, desde la perspectiva de los poderes públicos, se trata de elaborar políticas públicas que incentiven el atractivo de la participación.

7. BIBLIOGRAFÍA

- ANDUIZA, E. (1999): *¿Individuos o sistemas? Las razones de la abstención en Europa occidental*, Madrid, CIS.
- (2001): *Actitudes, valores y comportamientos políticos de los jóvenes españoles y europeos*, Madrid, Injuve.
- y BOSCH, A. (2004): *Comportamiento político y electoral*, Barcelona, Ariel.
- BENEDICTO, J. y MORÁN, M. L. (2003): *Aprendiendo a ser ciudadanos*, Madrid, Injuve.
- GARCÍA-GUERETA, E. (2009): «La participación en las elecciones europeas», *Informe*, DGPI, Ministerio del Interior.
- GUERRA, A. y TEZANOS, J. F. (eds.) (2009): *La calidad de la democracia: las democracias del siglo XXI*, Madrid, Sistema.

- JAIME CASTILLO, A. M. (2008): «Trayectorias de participación política de la juventud europea: ¿efectos de cohorte o efectos de ciclo vital?», *Revista de Estudios de Juventud*, Madrid, Injuve, núm. 81, junio, pp. 67-94.
- JUSTEL, M. (1990): «Panorama de la abstención electoral en España», *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), núm. 68, abril-junio, pp. 343-396.
- LÓPEZ PINTOR, R. y GRATSCHER, M., et al. (2002): *Voter turnout since 1945: a global report*, Internacional IDEA.
- MALLAINA GARCÍA, C. (2009): «Nuevos desafíos democráticos: hacia una iniciativa legislativa popular efectiva», *Estudios de Progreso*, Madrid, Fundación Alternativas.
- MATEOS, A. y MORAL, F. (2006): *Comportamiento electoral de los jóvenes españoles*, Madrid, Injuve.
- MORALES, L. (2005): «¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España», *Revista Española de Ciencia Política*, 13, pp. 51-87.
- NOLHEN, D. (2002): «Political participation in new and old democracies», en LÓPEZ PINTOR, R. y GRATSCHER, M., et al.: *Voter turnout since 1945: a global report*, Internacional IDEA, pp. 13-20.
- (2004): «La participación electoral como objeto de estudio», *Elecciones* (Perú), núm. 3, pp. 137-157.
- O'DONNELL, G. (1998): «Accountability horizontal», *Agora*, núm. 8, verano, pp. 5-34.
- SARTORI, G. (2009): *La democracia en 30 lecciones*, Madrid, Taurus.
- TORREBLANCA, J. I. (2004): «Claves para entender la abstención en las elecciones europeas», *Área Europa*, núm. 112, de 21 de junio, Madrid, Real Instituto Elcano.

Referencias

- ¹ La primera versión de este artículo constituyó la ponencia presentada en el *Primer Seminario sobre Tendencias de la Participación Democrática*, celebrado en el Centro de Formación de la Cooperación Española en Montevideo en abril de 2010. Tanto la primera versión como este artículo se han nutrido de la colaboración de los miembros del Gabinete de Estudios Electorales del Ministerio del Interior. Las contribuciones de todos ellos han enriquecido el artículo, aunque, como no puede ser de otro modo, la responsabilidad de lo escrito es exclusiva de quien lo suscribe.
- ² Desde febrero de 2010, los barómetros mensuales del CIS reflejan esta preocupación. A la pregunta sobre cuál es el principal problema que existe actualmente en España, las respuestas señalan sistemáticamente a la clase política y los partidos políticos como el tercero de los principales problemas.

PARTICIPACIÓN Y ABSTENCIÓN ELECTORAL¹

JOSÉ THOMPSON

Director del Centro Asesoría y Promoción Electoral del Instituto
Interamericano de Derechos Humanos

1. INTRODUCCIÓN. 2. SOBRE LA DEFINICIÓN Y EL CONCEPTO DE ABSTENCIÓN. 3. LA EXTENSIÓN DEL ABSTENCIONISMO. 4. LA NATURALEZA DEL VOTO COMO MEDIDA DE LA ABSTENCIÓN. 5. LAS IMPLICACIONES ASIGNADAS AL ABSTENCIONISMO. 6. LAS RESPUESTAS AL ABSTENCIONISMO. 7. CONCLUSIÓN GENERAL. 8. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

El artículo presenta un estudio comparado de la participación y abstención en las elecciones presidenciales de los diez últimos años en países de América Latina. Se analiza el concepto e interpretaciones diferentes del fenómeno del abstencionismo, del que se observa su magnitud y conglomerado de temas que suelen incidir en la percepción que se tenga de la democracia representativa, y se aborda el análisis empírico de los casos que muestra un universo variado e impide hablar de tendencias uniformes identificables. El análisis empírico también correlaciona el tipo de inscripción electoral y el tipo de voto con el porcentaje de abstención, y muestra la vinculación de los tres factores. Las respuestas al abstencionismo deben ser estudiadas en detalle y su aplicación cuidadosa, ya que la abstención es también, y esencialmente, una faceta válida de la libertad de expresión.

ABSTRACT

The article presents a compared study of participation and abstention in presidential elections in countries of Latin America over the past ten years. The concept of abstention is analysed, as well as its different interpretations. The relevance of abstention is also taken into account. In addition, the study focuses on issues able to influence the perception and idea of representative democracy. The analysis presents empirical case studies and shows the existence of a complex and changing reality

that prevents from identifying standard patterns or trends. The experience-based analysis binds electoral register and kind of vote to the abstention rate, showing the existing interdependence among these three factors. Measures to respond to non participation need to be analysed in details and carefully applied, since abstention is also, and essentially, a genuine way to exercise the right to freedom of expression.

Palabras clave: Participación electoral, Abstencionismo, Voto obligatorio, Sistema electoral, Cultura política.

Keywords: Electoral participation, Abstention, Compulsory vote, Electoral system, Political culture.

* * *

1. INTRODUCCIÓN

La cuestión de la participación electoral y de la extensión y efecto de su contrapartida negativa, la abstención, en el ejercicio del voto, así como de las motivaciones que generan una u otra conducta, requieren de aclaraciones, tanto en su sentido mismo como en las implicaciones que válida y jurídicamente pueden asignársele, en particular, a la abstención.

En esta colaboración se aborda 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. Para el caso particular de América Latina, en los países considerados, importa también cotejar la variedad de regímenes en materia de ejercicio del voto, que significan diversas consecuencias para la participación o abstención.

A esa luz, se busca dejar planteadas algunas reflexiones acerca de posibles respuestas para el estímulo de la participación por medio del sufragio, si es que este estímulo es válido y pertinente.

2. SOBRE LA DEFINICIÓN Y EL CONCEPTO DE ABSTENCIÓN

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».²

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 diferenciador entre ambas categorías.

Otros autores ven el abstencionismo, más bien, como la escogencia de una conducta distinta de la de sufragar por una de las opciones en un proceso determinado. En efecto, para algunos existe lo que se denomina «abstención activa», que se expresaría en los votos en blanco –y aun los votos nulos–, esto es, en la votación que, producida en las urnas, se separa de las opciones, partidarias o individuales abiertas al electorado³. 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, la abstención electoral.

A los efectos del presente documento, preferimos afiliarnos con la mayor parte de la doctrina y excluir de la definición de abstención 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 de la abstención. 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 cir-

cunstancias 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 electoral⁴. Probablemente, las principales causas para este fenómeno se encuentran en el padrón electoral y en la ubicación de los centros de votación.

En efecto, todo padrón electoral contiene un margen de electores que objetivamente no pueden ejercer el voto. Aun sin considerar el margen de error que significan los difuntos recientes, son numerosos los que han perdido su documento habilitante para el voto, los que han emigrado al extranjero o se encuentran en él temporalmente, los que han trasladado su domicilio después de cerrada la etapa para modificación del padrón electoral; son todos casos en que el abstencionismo no es consecuencia de la escogencia consciente de un potencial elector. Lo mismo es cierto de los casos en 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 abstención 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 sistemas⁵ 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.

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

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

La votación de las personas con discapacidades físicas⁶ puede incidir en este tipo de abstención, aun si se adoptan medidas, prácticas y normas que faciliten el ejercicio del voto de las personas afectadas por esta condición⁷.

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 sufragio⁸, pero su presencia en el padrón electoral agregará al porcentaje de abstención, si es que no les es posible o viable ejercer el voto.

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

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

nor 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.

3. 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 abstención 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 representativa⁹, la no participación en la toma de decisiones colectivas en la forma de elecciones ha existido de la misma manera que ha generado preocupación, aun cuando se tratara –o quizás por ello mismo– del ejercicio de un privilegio, dada la naturaleza excluyente de buena parte de los primeros sistemas democráticos y de sus sucedáneos hasta buena parte del siglo XIX, en el mundo occidental, al menos.

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

La abstención como síntoma de un progresivo desencanto con la democracia como forma de gobierno, como forma de protesta contra el sistema –posiblemente reveladora de una nostalgia por formas más bien autocráticas de ejercicio del poder–, como consecuencia de esquemas electorales que desestiman la participación en los sufragios, como forma válida pero riesgosa de expresar disconformidad con la clase política, como muestra de apatía que puede llegar a transformarse en automarginación del sistema, son todas opiniones que abundan en los análisis de los comicios latinoamericanos en los últimos años¹⁰.

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

Las reacciones propuestas en los comentarios y buena parte de la doctrina, más a modo de remedio que de ninguna otra manera, tienen que ver con la aplicación de una serie de modalidades, generalmente combinadas, que debieran atacar las fuentes del abstencionismo por medio de la reforma de la normativa o la organización electoral, de la promoción de la participación efectiva con un cambio en la percepción de lo que el voto significa o bien por la aplicación de medidas que tornen obligatoria la emisión del voto en los comicios y asignen consecuencias pseudopunitivas a quien se abstiene en un proceso electoral determinado.

En todas estas situaciones, esto es, el abanico de opiniones acerca de los orígenes, las implicaciones y las respuestas al abstencionismo, hay un espacio –mayor o menor– para la organización electoral¹¹. 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 la abstención, su magnitud e impacto relativo configuran un conglomerado de temas que pueden y suelen incidir en la percepción que se tenga de la vigencia y dinamismo de la democracia representativa y que las medidas a las que puede dar lugar¹² involucran frecuentemente a la organización electoral. Podemos también coincidir en que 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 los países cuyos datos se han utilizado como referente para este análisis.

Cuadro 1
Porcentajes de participación y abstención en las dos últimas elecciones presidenciales en América Latina

País	Fecha	Participación	Abstención
Argentina	24/10/1999	81,90%	18,10%
	27/04/2003	78,23%	21,77%
	28/10/2007	76,18%	23,82%
Bolivia	01/06/1997	71,36%	28,64%
	30/06/2002	72,06%	27,94%
	06/12/2009	95,25%	4,75%
Brasil	04/10/1998	78,51%	21,49%
	06/10/2002	82,26%	17,74%
	27/10/2002*	79,53%	20,47%
	01/10/2006	83,2%	16,75%
	29/10/2006*	81,0%	18,9%
Colombia	31/05/1998	51%	49%
	21/06/1998*	59%	41%
	26/05/2002	46%	54%
	28/05/2006	45,05%	54,95%
Costa Rica	01/02/1998	69,99%	30,01%
	03/02/2002	68,84%	31,16%
	07/04/2002*	60,22%	39,78%
	05/02/2006	65,45%	34,54%
	07/02/2010	69,14%	30,85%
Chile	11/12/1993	91,31%	8,69%
	12/12/1999	89,94%	10,06%
	16/01/2000*	90,63%	9,37%
	13/12/2009	87,68%	12,32%
	17/01/2010*	86,94%	13,06%
Ecuador	31/05/1998	64,16%	35,84%
	12/07/1998*	70,13%	29,86%
	20/10/2002	64,98%	35,02%
	24/11/2002*	71,21%	28,79%
	15/10/2006	71,46%	28,54%
	26/11/2006*	76%	23,99%
	26/04/2009	75,29% aprox.	24,71%

Cuadro 1
Porcentajes de participación y abstención en las dos últimas elecciones presidenciales en América Latina (*continuación*)

País	Fecha	Participación	Abstención
El Salvador	20/03/1994	50,03%	49,97%
	24/04/1994*	44,18%	55,82%
	07/03/1999	38,57%	61,43%
	15/03/2009	62,90%	37,1%
Guatemala	07/11/1999	53,76%	46,24%
	26/12/1999*	40,39%	59,61%
	09/11/2003	55,77%	44,23%
	28/12/2003*	46,77%	53,23%
	09/09/2007	60%	39,63%
	04/11/2007*	48%	52%
Honduras	30/11/1997	72,25%	27,75%
	25/11/2001	66,3%	35,7%
	27/11/2005	55,4%	44,6%
	29/11/2009	61,30%	38,7%
México	21/08/1994	77,16%	22,84%
	02/07/2000	63,97%	36,03%
	02/07/2006	58,55%	41,45%
Nicaragua	20/10/1996	88,8%	11,2%
	04/11/2001	88,8%	11,2%
	05/11/2006	67%	33%
Panamá	08/05/1994	73,7%	26,3%
	02/05/1999	76,2%	23,8%
	02/05/2004	76,9%	23,1%
	03/05/2009	74%	26%
Paraguay	10/05/1998	80,54%	19,46%
	27/04/2003	64,29%	35,71%
	20/04/2008	65,64%	34,36%
Perú ¹	08/04/2001	82,32%	17,68%
	03/06/2001*	81,41%	18,59%
	09/04/2006	88,71%	11,29%
	04/06/2006*	87,71%	12,29%

Cuadro 1
Porcentajes de participación y abstención en las dos últimas elecciones presidenciales en América Latina (*continuación*)

País	Fecha	Participación	Abstención
República Dominicana	16/05/1996	77,6% (aprox.)	22,4% (aprox.)
	30/06/1996*	77%	23%
	16/05/2000	76,14%	23,86%
	16/05/2008	71,4%	28,6%
Uruguay	27/11/1994	91,43%	8,57%
	31/10/1999	91,78%	8,22%
	23/11/1999*	91,83%	8,17%
	25/10/2009	89%	11%
	29/11/2009*	89%	11%
Venezuela	06/12/1998	63,45%	36,55%
	30/07/2000	56,31%	43,69%
	03/12/2006	74,87%	25,12%
* Segunda vuelta.			
¹ No se incluyeron los datos de las elecciones del 2000 por la existencia de criterios encontrados en tomo a ellos.			

Fuente: elaboración del IIDH/CAPEL a partir de la consulta directa a los Organismos Electorales, o en su defecto, a partir de materia en posesión del Instituto.

Varias reflexiones se imponen al analizar el anterior cuadro. En primer lugar, que las variaciones son significativas entre los países –y aun entre elección y elección– en cuanto a tasas de abstención, aun sin considerar diferencias en cuanto a la base de cálculo¹³, por lo cual es difícil hablar de «tendencias uniformes plenamente identificables».

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

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 a la abstención, si la doctrina es conteste en calificarla como un fenómeno negativo y, sobre todo, 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.

4. LA NATURALEZA DEL VOTO COMO MEDIDA DE LA ABSTENCIÓN

No todos los sistemas jurídicos latinoamericanos –o de otras latitudes– conciben el voto de la misma manera y, por tanto, asignan diversas consecuencias a su ejercicio o a la abstención.

El común denominador, internacionalmente reconocido por demás¹⁴, es que el sufragio es el ejercicio de un derecho, cuya protección está garantizada por diversas ramas del ordenamiento jurídico. Por ello mismo, el sentido mismo del derecho electoral –en una sociedad auténticamente democrática– gira en torno a las formas de garantía de este derecho y de las condiciones que un proceso electoral debe reunir para que el voto adquiera su verdadera dimensión.

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. Este es el caso de Colombia o Guatemala. Como bien se entiende, la abstención no pasa en este caso de ser una conducta legítima, cuya interpretación compete a diversas corrientes, pero que poco tiene que ver con el Derecho Electoral, hasta que su existencia no se conciba como generadora de instituciones jurídicas.

Pero la noción del voto como un derecho no es única ni está exenta de matices en la doctrina y en las fórmulas jurídicas¹⁵. Para algunos, más que tratarse de un derecho y sin negar su condición de tal, en el voto estamos en presencia de una función, esto es, un papel asignado a la ciudadanía para determinar la continuidad de las instituciones por medio de la escogencia de los respectivos representantes, esto es, un elemento en la construcción de la mayoría como forma de designación de representantes. En esta concepción, el voto es un deber, o puede ser percibido como tal.

Es esta segunda noción la que a menudo alimenta la prescripción del voto como un deber en buena parte de los ordenamientos jurídicos latinoamericanos¹⁶. Y de esta concepción derivan otras consecuencias, distintas de las de

garantía que se desprenden del voto como un derecho. Si es un deber, su incumplimiento podría acarrear responsabilidades diversas. Si no acarrea ninguna consecuencia, hablaríamos del voto como deber sin sanción por no ejercicio. Es el caso de Costa Rica. En este supuesto, la abstención sería el incumplimiento de un deber sin consecuencias jurídicas.

Por otra parte están los regímenes que ven el voto fundamentalmente como un deber y asignan a su no ejercicio consecuencias negativas, a modo de sanciones. Es el caso de la institución del «voto obligatorio»¹⁷, como funciona en el Perú, por ejemplo. Como bien se entiende, la abstención aquí es una conducta negativa, que entraña consecuencias propias del Derecho Electoral (determinación de antijuridicidad, imposición de sanciones, administración, etcétera).

Existe un solo caso en el que la abstención tiene una implicación jurídica determinante y es cuando el sistema exige un determinado índice de participación para que el acto electoral cobre plena validez y sus resultados sean acatables y es el llamado «umbral mínimo de participación», presente en la legislación colombiana como condición necesaria para que ciertos ejercicios de democracia directa puedan surtir efectos¹⁸.

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 elegido¹⁹. 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 políticos²⁰. 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 la que el voto es, al menos parcialmente, un deber y no sólo un derecho, una función necesaria para el funcionamiento del aparato político y no solamente la expresión de la facultad de elegir, entonces el abstencionismo entraña otras implicaciones.

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

Una precisión final en este aparte es necesaria, una vez contemplados los diversos regímenes en materia de voto y su relación con la abstención: es preciso observar con cautela el universo a partir del cual se obtienen los datos y se establecen los porcentajes de participación y abstención.

En efecto, la base respecto de la cual se obtiene el porcentaje de abstencionismo no es igual y ello puede interferir con la comparabilidad de los resultados. En Costa Rica, por ejemplo, hay conexión necesaria entre registro civil y registro electoral, y el abstencionismo es un porcentaje del padrón construido sobre esta conexión, en tanto que en Chile el padrón se construye a partir de la inscripción, voluntaria por demás, de los ciudadanos y el porcentaje de abstencionismo se deriva de este padrón que no incluye, ni mucho menos, a todos los que estarían en edad de sufragar. En otras palabras, el porcentaje del 9% de abstencionismo en Chile podría ser sustancialmente mayor si el universo para la determinación de votantes fuese el utilizado en Costa Rica.

La vinculación entre estos tres temas: naturaleza del voto, mecanismo de inscripción para construir el padrón electoral y porcentaje de abstención se sintetiza en el Cuadro 2.

Cuadro 2
Relación entre el tipo de inscripción electoral, el tipo de voto y el porcentaje de abstención en América Latina

País	Porcentaje de abstención	Inscripción electoral	Tipo de voto (para electores hábiles)
Argentina	18,10% (1999) 21,77% (2003) 23,82% (2007)	Automática	Obligatorio con sanción
Bolivia	28,64% (1997) 27,94% (2002) 4,75% (2009)	No-automática	Obligatorio con sanción
Brasil	21,49% (1998) 17,74% (2002) 20,47% (2002) * 16,75% (2006) 18,9% (2006) *	No-automática	Obligatorio con sanción
Chile	8,69% (1993) 10,06% (1999) 9,37% (2000) * 12,32% (2009) 13,06% (2010) *	No-automática	Obligatorio con sanción
Colombia	49% (1998) 41% (1998) * 54% (2002) 54,95% (2006)	Automática	Facultativo
Costa Rica	30,01% (1998) 31,16% (2002) 39,78% (2002) * 34,54% (2006) 30,85% (2010)	Automática	Obligatorio sin sanción
Ecuador	35,84% (1998) 29,86% (1998) * 35,02% (2002) 28,79% (2002) * 28,54% (2006) 23,99% (2006) * 24,71% (2009)	Automática	Obligatorio con sanción

Cuadro 2
Relación entre el tipo de inscripción electoral, el tipo de voto y el porcentaje de abstención en América Latina (*continuación*)

País	Porcentaje de abstención	Inscripción electoral	Tipo de voto (para electores hábiles)
El Salvador	49,97% (1994) 55,82% (1994) * 61,43% (1999) 37,1% (2009)	No-automática	Facultativo
Guatemala	46,23% (1999) 53,23% (2003) * 39,63% (2007) 52% (2007) *	No-automática	Facultativo
Honduras	27,75% (1997) 35,95% (2001) 40% (2009)	Automática	Obligatorio con sanción
México	22,84% (1994) 36,03% (2000) 41,45% (2006)	No-automática	Obligatorio sin sanción
Nicaragua	11,2% (1996) 11,2% (2001) 33% (2006)	Automática	Facultativo
Panamá	26,3% (1994) 23,8% (1999) 26% (2009)	Automática	Facultativo
Paraguay	19,46% (1998) 35,71% (2003) 34,36% (2008)	No-automática	Obligatorio con sanción
Perú ¹	17,68% (2001) 18,59% (2001) * 11,29% (2006) 12,29% (2006) *	No-automática	Obligatorio con sanción
República Dominicana	22,4% aprox. (1996) 23% (1996) * 23,86% (2000) 28,6% (2008)	No-automática	Facultativo

Cuadro 2
Relación entre el tipo de inscripción electoral, el tipo de voto y el porcentaje de abstención en América Latina (continuación)

País	Porcentaje de abstención	Inscripción electoral	Tipo de voto (para electores hábiles)
Uruguay	8,57% (1994) 8,22% (1999) 8,17% (1999) * 11% (2009) 11% (2009) *	No-automática	Obligatorio con sanción
Venezuela	36,55% (1998) 43,69% (2000) 25,12% (2006)	Automática	Facultativo
* Segunda vuelta.			
¹ No se incluyeron los datos de las elecciones del 2000 por la existencia de criterios encontrados entorno a ellos.			

Fuente: elaboración del IIDH/CAPEL a partir de la consulta directa a los Organismos Electorales, o en su defecto, a partir de material en posesión del Instituto.

5. LAS IMPLICACIONES ASIGNADAS AL 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 votar*²¹.

Probablemente ambas posiciones encierran una verdad parcial. Hay, seguramente, algunos que se abstienen porque han perdido la fe en la democracia como sistema²² y hay, ciertamente, otros que no concurren a las urnas porque en su forma de vida el voto es oneroso frente a sus demás actividades y porque posiblemente no consideran indispensable su participación particular en el proceso democrático o aun porque confían en el resultado sin importarles una opción partidaria concreta.

En el fondo, existe una diferencia de concepción del voto y su ejercicio que no debe desconocerse. En una posición «liberal» –vinculada ciertamen-

te con el régimen que preceptúa el voto exclusivamente como un derecho— el ejercicio del voto es un acto potestativo y la abstención una manifestación de esa potestad. En la posición contraria, «funcionalista», el voto se ve como un deber y una función y su no ejercicio es un incumplimiento —relacionada esta posición con el régimen de voto obligatorio—.

Pero hay variaciones entre las posiciones. Así, uno de los factores importantes, al que, por ejemplo, la doctrina estadounidense ha dedicado tiempo, esfuerzo y propuestas, es el de determinar cuál 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 laboral²³.

De la misma manera habrá quienes recurran al abstencionismo como una forma de protesta, sea contra el sistema o bien contra la oferta partidaria o las opciones abiertas para el respectivo proceso²⁴ y quienes se mantengan al margen porque les es indiferente —en un sentido no necesariamente negativo— quien resulte electo. Puede argumentarse, mientras no se viole ninguna disposición específica²⁵, que el abstencionismo es una forma de expresión, en tanto la disconformidad es válida y sana en toda sociedad democrática.

Por otra parte, no podemos olvidar que 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 la abstención es sólo parcialmente un asunto de la cultura política imperante en un lugar y tiempo determinados y este segmento está sólo parcialmente constituido por individuos escépticos, desilusionados o contrarios al régimen democrático, las implicaciones que se deriven del abstencionismo no pueden ser absolutas y es necesario el estudio de los factores motivantes, en primer término, y de la distribución del abstencionismo por rangos diversos²⁶.

Lo anterior no quiere decir, claro está, que la persistencia, alta magnitud o tendencia creciente de la abstención no deban 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 solo componente y una única explicación en los índices de abstencionismo.

La falta de homogeneidad en la abstención es, precisamente, uno de los factores que deben considerarse y por lo cual los datos desagregados son tan importantes. Alguna parte de la doctrina²⁷ 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, aun 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 presidenciales²⁸. 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.

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

6. 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 consideran el abstencionismo una escogencia racional de cierta utilidad social, no sería válido ni congruente propulsar programas que estimulen la participación por medio del voto y, menos aun, medidas que sancionen el ausentismo electoral.

En otras palabras, para aplicar una amplia gama de medidas a favor del voto y en contra de la abstención, 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 abstencionismo²⁹. Su adopción, sin embargo, depende de las características de los respectivos sistemas jurídicos y tiene consecuencias onerosas, ya que debe cuantificarse el costo de la puesta en práctica de las sanciones que se establezcan. Además, requiere de una reforma electoral que puede incluir disposiciones constitucionales. Tiene consecuencias sobre la percepción que se tenga respecto de la propia participación al punto que puede percibirse la democracia no como una construcción de la libertad sino como una imposición del sistema. Y no es la única en el cuadro del sistema electoral: una reubicación de mesas electorales, una depuración del padrón, una ampliación del plazo para inscribir traslados de residencia en el caso del voto domiciliario, la eliminación de mecanismos como el «colegio cerrado», el impulso a medidas que faciliten el voto de las personas con discapacidades físicas, son todas soluciones parciales que pueden contribuir a reducir el índice de abstención. Cuando se trata del tema de lo «oneroso» relativamente hablando, que el voto puede ser, se han hecho propuestas³⁰ para ubicar las elecciones en fin de semana, declarar el día de celebración feriado laboral y hasta compensar temporal o materialmente el ejercicio efectivo del voto a fin de inclinar la balanza hacia el lado del beneficio y reducir el costo relativo. No hay, por demás, un solo lugar en el cual el padrón electoral no guarde relación con el índice de quienes se abstienen de concurrir a las urnas; cualquier esfuerzo que se practique en el sistema elec-

toral debe tener éste como uno de sus elementos, cuyo peso específico dependerá, por supuesto, del país de que se trate, de su historia y de su mecánica electoral.

b) *Respuestas relacionadas con la cultura política*³¹ y la valoración del voto: Una de las propuestas más frecuentes para la reducción de los índices de abstencionismo es la que propugna por la inducción de una valoración más positiva del voto, de la responsabilidad ciudadana que significa su ejercicio y de la necesidad de disminuir el abstencionismo. Para ello, se propician instrumentos tales como las campañas de motivación ciudadana, para un efecto a corto plazo y con frecuencia para un proceso electoral determinado, o la utilización de la educación –formal e informal– para la conformación de valores afines a la participación que luego se transformen en actitudes distantes del ausentismo electoral voluntario. En el primer caso, es necesario considerar que, por las características del abstencionismo ya estudiadas, deben ser bien «direccionadas», esto es, hacia estratos o contra percepciones precisamente determinadas. Pero cabe advertir que ciertas percepciones, cuando tienen que ver con la vida política del país, con la valoración relativa de las opciones partidarias, difícilmente podrán ser superadas si no es por medio de la acción efectiva de los propios implicados, los partidos políticos, y con empleo de mecanismos que van mucho más allá de una simple campaña. En el segundo tipo de instrumentos, la educación formal e informal, la implantación de programas que revaloricen el voto requiere del esfuerzo conjunto de una multiplicidad de agentes, puesto que hoy en día es tan importante la formación de valores por la acción de los medios de comunicación como lo es la que se realiza en la escuela –sin olvidar la experiencia acumulada de las organizaciones no gubernamentales en la materia³²–, 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 cambiar³³.

Cabe por último advertir, que la adopción de «respuestas» a un alto porcentaje de abstención debe considerar la complejidad de causas y motivaciones, respetando, ciertamente, la validez de una conducta abstencionista y la imposibilidad –e inconveniencia– de su erradicación completa.

Y, claro está, que cualquier medida que se adopte debe ser congruente con las bases del régimen electoral y con sus instituciones fundamentales.

En primer término, la respuesta que demos dependerá del tipo de organismo electoral y específicamente de las facultades de que goce. En general,

en América Latina las instituciones electorales tienen amplitud en su cuadro de acción, salvo que se trate de la asignación de responsabilidades exclusivamente jurisdiccionales con impedimento de entrar en otras posibles áreas. Esto es, en principio, la posibilidad de trabajo de un organismo electoral se verá limitada por las restricciones que su marco normativo establezca.

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

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

Lo que sí resulta evidente es que hay un espacio válido para los organismos electorales en las respuestas que se quiera practicar 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 conflictos³⁴. 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.

7. CONCLUSIÓN GENERAL

La abstención configura un fenómeno complejo en su composición y en los factores que le dan origen, vida y fortaleza. Aun en la doctrina más interesada en la promoción de la democracia, la percepción que de ella se tenga dista de ser universal o necesariamente negativa y está directamente relacionada con la visión que se adopte 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 que 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.

Por otra parte, es necesario subrayar que es falso que la totalidad de quienes se abstienen terminen con su conducta dañando la legitimidad del régimen democrático, puesto que la abstención es, también y esencialmente, una faceta válida de la libertad de expresión, ella también componente esencial de una democracia representativa.

El padrón electoral, su construcción y sus posibilidades de depuración son elementos esenciales para conocer bien el abstencionismo y para adoptar medidas para estimular la participación política.

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

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.

8. BIBLIOGRAFÍA

- ALT, J., y SHEPSLE, K. (eds.) (1990): *Perspectives on positive political economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BARBER, B. (1984): *Strong democracy: participatory politics for a new age*, Berkeley, University of California Press.
- BERELSON, B., LAZARSFELD, P., y MCPHEE (1954): *Voting*, Chicago, University of Chicago Press.
- CAMPBELL, A., CONVERSE, P., MILLER, W., y STOKES, D. (1960): *The American voter*, New York, Wiley and sons.
- DALTON, R. (1988): *Citizen politics in western democracies: public opinion and political parties in the United States, Great Britain, West Germany and France*, Chatham, Chatham House.
- DOWNS, A. (1957): *An economic theory of democracy*, New York, Harper and Row.
- GROFMAN, B. (ed.) (1993): *Information, participation and choice: an economic theory of democracy in perspective*, Michigan, The University of Michigan Press.
- HUNTINGTON, P., CROZIER, M., y WATANUKI, S. (1975): *The crisis of democracy*, New York, New York University Press.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS/BID (2000): *Acceso a la justicia y equidad*, San José, IIDH.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS/CAPEL (2000): *Diccionario electoral*, 2ª ed., San José, IIDH.
- KLINGEMAN, H. D., y FUCHS, D. (1995): *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press.
- LIPJART, A. (1997): «Unequal participation: democracy's unresolved dilemma», *American Political Science Review*, vol. 91.
- MACKENZIE, W. (1962): *Elecciones libres*, Madrid, Tecnos.
- MAGENDZO, A.: «Bases para una concepción pedagógica para educar en y para los derechos humanos», en: *Carpeta de materiales para educación en derechos humanos*, San José, IIDH-CRE.
- NOHLEN, D., et al. (comp.) (2007): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, disponible en www.iidh.ed.cr/capel
- PATEMAN, C. (1970): *Participation and democratic theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- RAVENTÓS, C., et al. (2005): *Abstencionistas en Costa Rica: ¿quiénes son y por qué no votan?*, San José, UCR/IIDH-CAPEL/TSE.
- RIKER, W., et al. (1968): «A theory on the calculus of voting», *American Political Science Review*, vol. 62.

- RODINO, A. M. (1999): «La educación en valores entendida como educación en derechos humanos: sus desafíos contemporáneos en América Latina», *Revista IIDH* (San José), núm. 29, pp. 103-114.
- SQUIRE, P., et al. (1987): «Residential mobility and voter turnout», *American Political Science Review*, vol. 81.
- THOMPSON, J. (2002): «Participación, democracia y derechos humanos», *Revista IIDH* (San José), núm. 34-35.
- VERBA, S., y NIE, N. (1972): *Participation in America: political democracy and social equality*, New York: Harper and Row.

Referencias

- ¹ Esta es una adaptación y actualización responsabilidad del autor para la actividad «Primer Seminario sobre Tendencias Actuales de la Participación Democrática» auspiciado por la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior de España, con base en la entrada «Abstencionismo y participación electoral» preparada por el autor para el *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, segunda edición, disponible en www.iidh.ed.cr/capel
- ² Ver Alcubilla, Enrique (2000): «Abstencionismo electoral», en: *Diccionario electoral*, 2ª ed., San José: IIDH/CAPEL, t. 1, p. 1-9.
- ³ Así, Hernández Bravo, Juan, en: *Diccionario crítico de ciencias sociales*, disponible en www.ucm.es
- ⁴ En realidad, modificamos el concepto utilizado por Alcubilla, *op.cit.*, para crear al menos dos categorías que él engloba en una sola. En efecto, para Alcubilla abstención técnica o estructural incluye todos los casos relacionados con factores ajenos a la voluntad del individuo, tales como clima, sistema electoral, estado de salud. Por obvias razones, nos interesa destacar en una categoría única los relativos a factores directamente relacionados con la normativa, la organización y la mecánica electoral.
- ⁵ Es el caso de Chile.
- ⁶ Este tema ha motivado una investigación y respectiva publicación del IIDH/CAPEL que analiza las diversas aristas de una materia que involucra decisiones de los organismos electorales, pero que también hace a la adopción de normativa y a la réplica de prácticas favorables para el ejercicio del voto de las personas con discapacidades físicas. (Ver González, Rodolfo (2002): *Las personas con discapacidades y el acceso a los procesos electorales en América*, 1ª ed. San José: IIDH/CAPEL. (Serie Cuadernos de CAPEL, 47).
- ⁷ 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.

- ⁸ En algunos casos, imposibilidad jurídica, ya que la suspensión de la ciudadanía, y en consecuencia la inhabilitación política, se complementa con la aplicación de ciertas penas, como ocurre en algunos supuestos previstos en la propia Constitución política de la República Oriental del Uruguay. En otros, imposibilidad física, si es que el derecho al voto se le concede al privado de libertad, pero no se le brindan condiciones para llegar a los recintos de votación o para que estos lleguen a él como sistema, aun sin entrar a analizar todavía otros factores relacionados con la visión que se tenga del voto.
- ⁹ Puede consultarse a Mackenzie W (1962). *Elecciones libres*. Madrid: Tecnos, para la recapitulación de preocupaciones vigentes en la democracia ateniense acerca de las consecuencias del abstencionismo en esas épocas.
- ¹⁰ Y entre las opiniones no falta quien sostenga que el crecimiento progresivo del abstencionismo configura una amenaza para la estabilidad o para la legitimidad de la democracia misma y atribuye responsabilidad, por su existencia de cara a su eventual reparación, a todos los actores o participantes en la vida política e institucional de nuestros países. En algunos casos, se ha equiparado al abstencionismo con una de las fuerzas políticas y se ha estimado que un proceso con alta votación efectiva es exitoso, lo cual llevaría a la consecuencia de que cuanto más alto el abstencionismo, menor el éxito de un proceso.
- ¹¹ La mayor o menor extensión de la responsabilidad del organismo electoral en esta materia dependerá, entre otras cosas, del contenido y amplitud de sus facultades, siendo que uno estrictamente jurisdiccional tendrá un área de acción más restringida que uno que englobe la administración a la vez que la justicia electorales. Sobre este tema, ver *infra*, 5. Las respuestas al abstencionismo, in fine.
- ¹² Utilizamos el léxico común en la materia, sin que por ello prejuguemos en este momento si el abstencionismo, tal cual, es un fenómeno estrictamente negativo, un «problema» y por tanto debe llevar a «soluciones» correctivas.
- ¹³ Ver más adelante la cuestión de la construcción del padrón y su influencia en la medida del abstencionismo.
- ¹⁴ Ver artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La concepción del sufragio como el ejercicio de un derecho humano tiene importantes implicaciones más allá de las analizadas en esta ponencia. Ver Thompson, José (2002) Participación, democracia y derechos humanos. En *Revista IIDH*, número 34-35. San José: IIDH, pp. 79-103.
- ¹⁵ Ver Fernández Segado, Francisco. «Voto». En IIDH/CAPEL (2000). *Diccionario electoral, op.cit.*, t. II, pp. 1243-1260.
- ¹⁶ Por ejemplo, Costa Rica, Ecuador o Chile definen el sufragio como un deber, aunque, como se verá, asignan consecuencias diversas a esta disposición.
- ¹⁷ Ver al respecto la entrada «El voto obligatorio» contenida en el *Tratado de Derecho electoral comparado en América Latina*, 2ª edición, disponible en

www.iidh.ed.cr/capel, la cual repasa los diferentes regímenes y sus consecuencias. Para efectos de comparación, los Países Bajos tuvieron el voto obligatorio hasta 1970, mientras que Australia y Bélgica lo mantienen hasta hoy, con variedad de consecuencias según el sistema adoptado. Ver también la voz «voto obligatorio», disponible en www.aceproject.org, que conjuga opiniones y datos de diversas fuentes.

- ¹⁸ Así, en el caso de revocatoria de mandato, Ley 134 de 1994 de Colombia, que exige un mínimo de 55% de sufragantes reaspecto de los inscritos para que el ejercicio surta plenos efectos.
- ¹⁹ Ver Thompson, José, *op.cit.*
- ²⁰ Sobre el tema, ver Nikken, Pedro. El concepto de Derechos Humanos. En IIDH (1994), *Antología básica en derechos humanos*. San José: Mundo Gráfico.
- ²¹ Ver Verba, S. et al. (1972). *Participation in America. Political democracy and social equality*. New York; y Riker, W., et al. (1968). «A theory on the calculus of voting», *American Political Science Review*, vol. 62.
- ²² Lo cual no es un porcentaje despreciable, según los datos del Latinobarómetro sobre la confianza en la democracia en esta parte del mundo. Ver el *Informe de Prensa 2002*, disponible en www.latinobarometro.org.
- ²³ Ver los estudios de Riker, W., et al., *op.cit.*
- ²⁴ A su manera, los pueblos desarrollan su propia interpretación o práctica del abstencionismo. Recientes artículos en Argentina hablan ya del «voto bronca», aunque uno de sus componentes sea, contradictoriamente, el no voto. Ver Martínez, Germán, «Llegó para quedarse. Aportes al análisis del abstencionismo electoral», en www.funif.org.ar
- ²⁵ Es decir, en tanto no exista el «voto obligatorio».
- ²⁶ Si es posible, por región, por edad, por condición económica.
- ²⁷ Así, ver Lijphart, Arend (1997). Unequal participation: democracy's unresolved dilemma, *American Political Science Review*, vol 91.
- ²⁸ El abstencionismo en Costa Rica, por ejemplo, creció casi nueve puntos entre la primera y la segunda vueltas presidenciales en 2002, como consta en el Cuadro 1. Ver también *Ibid*, p. 17.
- ²⁹ Ver Alcubilla, Enrique, *op.cit.*
- ³⁰ Ver Squire, P., et al. (1987): «Residential mobility and voter turnout», *American Political Science Review*, vol. 81.
- ³¹ Es interesante y oportuno el análisis de Fernández, Oscar, en la voz «Cultura política», como consta en IIDH/CAPEL, *Diccionario electoral, op.cit.*, t. I.
- ³² En varios campos, es notable la multiplicación de recursos que produce la combinación de esfuerzos entre lo público y lo privado en el avance de proyectos de esta naturaleza. En un tema similar, véase IIDH/BID (2000), *Acceso a la justicia y equidad*. San José: IIDH.

- ³³ Sobre algunos de estos temas, ver Magendzo Abraham. «Bases para una concepción pedagógica para educar en y para los derechos humanos». En IIDH/CRE (1993). *Carpeta de materiales para educación en derechos humanos*. 1ª ed. San José, Costa Rica: IIDH; y Rodino, Ana María (1999). «La educación en valores entendida como educación en derechos humanos. Sus desafíos contemporáneos en América Latina», *Revista IIDH*, núm. 29, pp. 103-114.
- ³⁴ 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.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL: MÁS ALLÁ DEL VOTO¹

MARÍA FERNANDA BOIDI

Docente e investigadora de la Universidad de Montevideo. Montevideo, Uruguay
Facultad de Comunicación – Facultad de Ciencias Empresariales y Economía

1. INTRODUCCIÓN. 2. EL INTERÉS EN LA PARTICIPACIÓN. 3. CULTURA CÍVICA EN LAS AMÉRICAS. 4. PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LAS AMÉRICAS. 5. PARTICIPACIÓN ELECTORAL Y DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS. 6. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

La participación electoral es una de las varias formas de participación política, que tiene otras expresiones además del voto. El objetivo de este trabajo es precisamente explorar la participación política en América Latina más allá del voto. Se trata de un abordaje esencialmente descriptivo, que busca presentar un panorama general de la participación en los diferentes países del continente. Para ello, el trabajo recurre a datos de opinión pública de la ronda 2008 del Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de las Américas (LAPOP, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Vanderbilt.

Partiendo de los postulados centrales que hacen a la cultura cívica según el trabajo seminal de Almond y Verba, se analizan los niveles de conocimiento político, interés en la política, eficacia política y participación política en las Américas. Haciendo especial énfasis en las distintas formas de participación, se explora la prevalencia de diversos comportamientos, entre los que se destacan la discusión de temas políticos, la identificación partidaria, el voto y el activismo político, todo esto en el marco de la discusión más general sobre la relevancia de la participación para la democracia.

ABSTRACT

Electoral participation is one of the various forms of political participation, which means more than the vote. The objective of this paper is to study political participation in Latin America beyond the vote. The article has a mainly descriptive

approach and aims at presenting a general overview of participation in the different countries of the continent. To this end, it uses public opinion data collected in the framework of the 2008 Barometer of the *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) of the Vanderbilt University.

Taking into account the key elements that, according to the seminal work by Almond and Verba, make a culture civic-minded, the paper analyses the levels of political knowledge, interest in politics, political efficacy and political participation in Latin America. It particularly emphasises the different forms of participation and explores the relevance of different behaviours, in particular the discussion of political issues, the identification with political parties, as well as the vote and political activism. All this aspects are dealt with in the framework of a more general debate about the importance of participation in a democracy.

Palabras clave: Participación, Opinión pública, Elecciones, Democracia

Keywords: Participation, Public opinion, Elections, Democracy

* * *

1. INTRODUCCIÓN

La participación electoral es una de las varias formas de participación política, que tiene otras expresiones además del voto. El objetivo de este trabajo es precisamente explorar la participación política en América Latina más allá del voto. Se trata de un abordaje esencialmente descriptivo, que busca presentar un panorama general de la participación en los diferentes países del continente. Para ello, el trabajo recurre a datos de opinión pública de la ronda 2008 del Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de las Américas (LAPOP, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Vanderbilt.²

La participación ha sido objeto de mucha reflexión por parte de los estudiosos de la política, tanto en sí misma como en relación a su vínculo con la democracia. Desde el trabajo seminal de Almond y Verba (1963), el juicio convencional en la materia es que una cultura política de participación es una cultura política más favorable a la democracia. Una breve reseña de los postulados fundamentales de Almond y Verba en el marco más general de la preocupación por el vínculo entre participación y democracia es el punto de partida del trabajo. Luego, se discute acerca de las características de la cultura política de participación o «cultura cívica», y a continuación se analizan indicadores de cultura cívica en materia de conocimiento político, interés en la política y eficacia política para todos los países de las Américas para los que

se cuenta con información. Seguidamente, se exploran en detalle diversas formas de participación: la discusión de temas políticos, la identificación partidaria, el activismo y el voto. Por último, el trabajo concluye con la reflexión acerca de los vínculos entre participación y democracia y el rol de la participación electoral en esta ecuación.

2. EL INTERÉS EN LA PARTICIPACIÓN

La preocupación por la participación ciudadana en el proceso político no es nueva, la discusión normativa sobre quiénes y de qué modos debían participar de la política se encuentra ya presente en las obras de Platón y Sócrates (Wolin, 1993). Sin embargo, el estudio sistemático de la participación sostenido en la evidencia empírica es mucho más reciente; la investigación sobre cultura política de Almond y Verba (1963) constituye el primer mojón.

En relación a la participación ciudadana en la política, el juicio convencional establece que es algo bueno. Así, la discusión filosófico-normativa parece zanjada. Sin embargo, cabe la discusión sobre qué participación sería buena y por qué canales ejercería su efecto positivo. Sobre estos dos puntos finales se concentran los estudios sobre cultura política, y el modo en que las actitudes y comportamientos ciudadanos ayudarían al establecimiento y consolidación democráticos.

Las distintas sociedades pueden caracterizarse por diferentes constelaciones de actitudes y comportamientos ciudadanos hacia el sistema político, lo que constituye, a fin de cuentas, diferentes tipos de cultura política.³ Existiría, además, un tipo especial de cultura política, la «cultura cívica» caracterizada por la activa participación de los ciudadanos y más favorable a la democracia (Almond y Verba 1963).⁴

LA CULTURA CÍVICA

La cultura cívica, este tipo especial de cultura política, es una cultura de participación e involucramiento. El ciudadano cívico es un ciudadano que está *bien informado* y que *se interesa* en la política, *se siente implicado* en ella y *participa activamente*, a fin de tomar decisiones basado en los principios que quiere ver favorecidos. Para cada una de estas características que hacen a la cultura cívica, existen indicadores que permiten establecer hasta qué punto cada uno de estos rasgos está presente en la cultura política de las naciones. Así, la información política de la que disponen los ciudadanos se mide

usualmente a través de índices de conocimiento político, su interés en política a través de qué tanto les preocupan los temas políticos, el grado de implicación a través de los sentimientos de eficacia política (interna y externa), y la participación a través del relevamiento de diversos comportamientos, entre los que se destacan la discusión de temas políticos, la identificación partidaria, el voto y el activismo político. La siguiente sección se ocupa de definir cada uno de estos indicadores de cultura cívica y de analizar la información disponible para los países de las Américas.

3. CULTURA CIVÍCA EN LAS AMÉRICAS

CONOCIMIENTO POLÍTICO

Existe una amplia evidencia de que lo que los ciudadanos saben acerca de la política afecta sus actitudes y comportamientos políticos (Delli Carpini and Keeter, 1996; Luskin, 1987). Los que están más informados tienden a participar más activamente y a sacar mayor provecho del sistema (Rosentone y Hansen, 1993). Los ciudadanos con mayores niveles de conocimiento político conocen sus derechos, los modos de defenderlos y los canales para expresarse y hacer oír sus puntos de vista. Así, el conocimiento político es, al menos potencialmente, un promotor de la participación política.

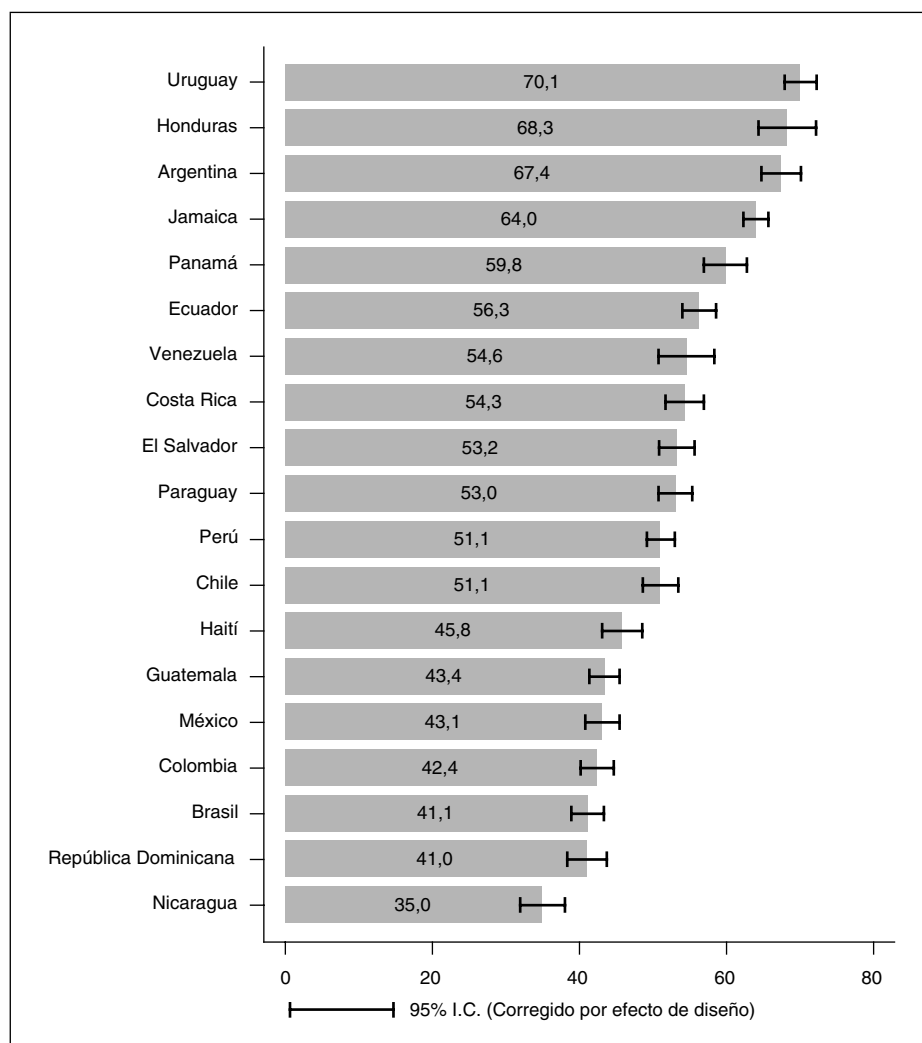
Una de los modos más extendidos para medir el conocimiento político es a través de preguntas sobre información política factual (Barabas, 2002; Delli Carpini and Keeter, 1996; Delli Carpini, 1993); cuanto más preguntas sobre hechos políticos responden correctamente los individuos, más elevado se considera su nivel de conocimiento político. Para establecer los niveles de conocimiento político de los ciudadanos, el Barómetro de las Américas desarrolló la siguiente serie de preguntas:

- ¿Cuál es el nombre del actual presidente de los Estados Unidos?
- ¿Cómo se llama el presidente de la Asamblea Legislativa?
- ¿Cuántos departamentos tiene el país?
- ¿Cuánto tiempo dura el período presidencial en el país?
- ¿Cómo se llama el presidente de Brasil?

El diseño de las preguntas no fue tarea fácil, ya que debían ser aplicables en todos los países de América Latina (la serie no se incluyó en América del Norte) y presentar niveles similares de dificultad en todos ellos. Las cinco preguntas se formularon en todos los países en los que se aplica la encuesta,

con los ajustes correspondientes de vocabulario. La pregunta sobre el presidente del Congreso no fue formulada en Bolivia, y en Brasil se consultó sobre el nombre del Presidente de Chile (en lugar de interrogar sobre el nombre del Presidente de Brasil, como en los demás países), con el fin de mantener la pregunta sobre el mandatario de otro país.

Figura 1
Conocimiento político en las Américas (2008)



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

Para obtener una medida resumen, las respuestas correctas a las cinco preguntas (y cuatro preguntas en el caso de Bolivia) se combinaron en un índice que varía de 0 (ninguna respuesta correcta) a 100 (todas las preguntas respondidas correctamente)

Como muestra la Figura 1, hay gran disparidad en los niveles de conocimiento político en los distintos países: Uruguay se encuentra en lo más alto con 70 puntos. Nicaragua, en el extremo opuesto, tiene 35. ¿Cómo leer estos datos?

Si bien el nivel de conocimiento político medido del modo en que se hace aquí está correlacionado con el nivel educativo (a mayor educación mayor conocimiento político), el vínculo no es siempre evidente; es posible conocer datos de la realidad política pese a no tener educación formal, y, por el contrario, es posible que contando con un relativamente elevado nivel de instrucción se ignore la información política sobre la que se interroga. Entonces, los valores que muestra la Figura 1 no implican que haya un déficit de educación formal en los países que muestran los más bajos valores de conocimiento político, lo que falta en muchos casos es conocimiento político factual, saber sobre cómo funciona el sistema. Como se estableció, este conocimiento es necesario para una efectiva participación de parte de los ciudadanos, y lo que los datos sugieren es que en algunos contextos (donde el conocimiento político es menos abundante) los ciudadanos tendrían menos recursos para participar y beneficiarse de ello.

EFICACIA

La eficacia política refiere al convencimiento de que la propia acción política puede afectar el curso de la política (Campbell et al., 1954, citado en Craig et al., 1990: 290). La eficacia política tiene dos dimensiones: interna y externa. La eficacia interna refiere a las creencias sobre la propia competencia para entender y participar efectivamente de la política. La eficacia externa refiere a la evaluación de la respuesta de las autoridades e instituciones gubernamentales a las demandas de los ciudadanos (Craig et al., 1990: 290).

Los individuos que se sienten más eficaces tienden a evaluar mejor las instituciones gubernamentales, y tienen más incentivos para participar: creen que saben cómo hacerlo y que además su acción podría tener impacto. Es por esto que los sentimientos de eficacia política son también importantes para la participación.

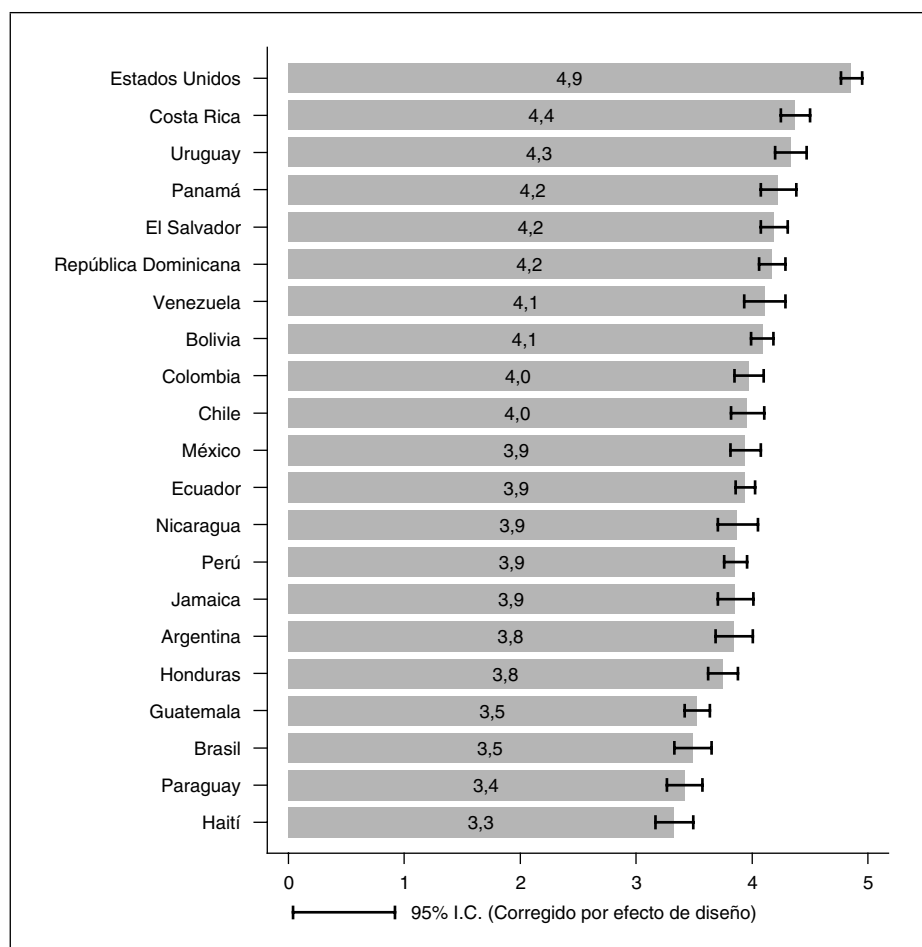
Las dos preguntas utilizadas para medir eficacia interna y externa, respectivamente, son las siguientes:

Siento que entiendo bien los asuntos políticos más importantes del país.
¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo?

A los que gobiernan el país les interesa lo que piensa la gente como uno.
¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo?

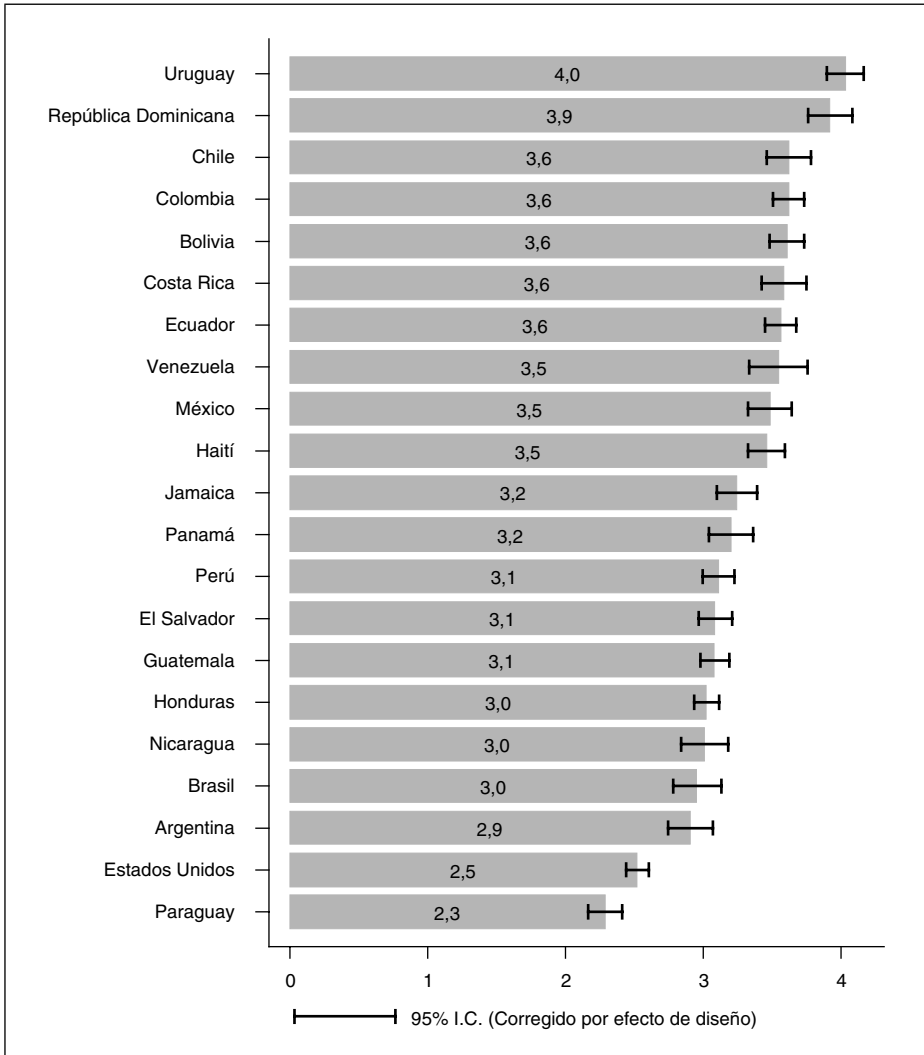
Se pidió a los consultados que expresaran su acuerdo con cada una de las frases en una escala de 1 a 7, en la que «1» indicaba nada de acuerdo y «7» indicaba muy de acuerdo.

Figura 2
Eficacia política interna en las Américas (2008)



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

Figura 3
Eficacia política externa en las Américas (2008)



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

De acuerdo a los valores mostrados en la Figura 2, Estados Unidos es el país con la mayor tasa de eficacia interna. Esto es, es el país donde los ciudadanos sienten en mayor medida que entienden los principales problemas del país. El promedio de acuerdo con la frase a través de la cual se mide la sensación de eficacia interna es 4,9 para Estados Unidos. Para el país con el menor

nivel de eficacia, Haití, el valor promedio es 3,3. Si bien hay diferencias en cuanto a la sensación de eficacia interna entre los países, estas son menores que las registradas para el conocimiento político analizado párrafos atrás.

En relación a la eficacia política externa, los valores promedio son menores que los registrados para la eficacia interna en todos los países; en ningún caso se supera la mitad de la escala, situada en 4 puntos. El país con el más alto promedio de eficacia política es Uruguay (4,0), y el que tiene el más bajo promedio es Paraguay (2,3).

Tanto para el caso de eficacia interna como de eficacia externa, aunque hay diferencias, la variación entre países no es abrumadora. En general, los niveles de eficacia externa son más bajos que los de eficacia interna. Esto implica que en promedio, en la mayoría de los países, los ciudadanos confían más en sus capacidades de entender la política (sensación de eficacia interna) que en la atención que los gobernantes prestan a sus preferencias (sensación de eficacia externa). Este no es un fenómeno nuevo, la percepción de que los gobernantes no atienden a las necesidades y preferencias de los ciudadanos es una de las principales causas de erosión de legitimidad de las instituciones políticas (Achard y González, 2004; Booth y Seligson, 2009). En relación a la participación, el sentido común sugiere que cuanto menos eficaces se perciban los ciudadanos, menos habrán de involucrarse en los procesos políticos; ¿para qué molestarse en participar e involucrarse si las acciones no tendrán consecuencias porque los gobernantes no las atienden? La evidencia disponible sugiere que así sucede efectivamente: a menos eficacia menos participación (Karp y Banducci, 2008). Así, los relativamente bajos niveles de eficacia política interna y externa encontrados en América Latina operarían como un freno a la participación ciudadana en la vida política de sus naciones.

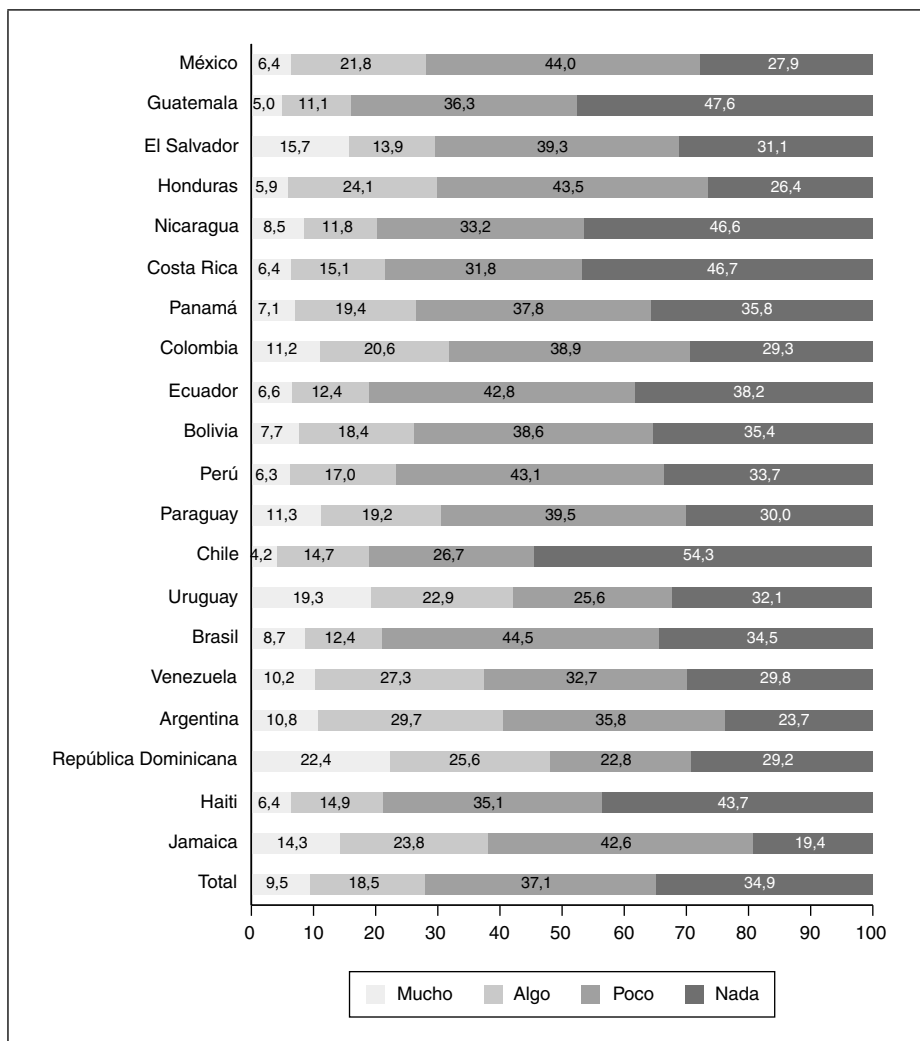
INTERÉS EN POLÍTICA

Otra manera de evaluar los vínculos entre los ciudadanos y su sistema político es indagar en el interés que los ciudadanos manifiestan tener en la política. Como es el caso de las variables anteriormente analizadas, el interés en la política opera como precondition para la mayoría de instancias de participación política; aquel ciudadano que carece de interés en la política difícilmente se involucre en acciones políticas.

Para conocer el interés en la política de los latinoamericanos, la encuesta del Barómetro de las Américas preguntó a los consultados

¿Qué tanto interés tiene usted en la política: mucho, algo, poco o nada?

Figura 4
Interés en la política



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

En general, el interés de los latinoamericanos en la política es muy bajo. Del conjunto de la muestra, el 34,9% manifestó no estar «nada» interesado en la política, y un 37,1% adicional, solo estar «poco» interesado en la política (Figura 4). El país en el que menos interés suscita la política es Chile, donde al 53,4% de los ciudadanos nos les interesa «nada» la política, y solo al 4,2% le interesa «mu-

cho». En el extremo opuesto se encuentran República Dominicana y Uruguay, donde la política interesa «mucho» o «algo» al 48% y 42,2% respectivamente.

También en relación a esta expresión de «cultura cívica» los incentivos para la participación son escasos: lo que predomina en la mayoría de los países es nulo o escaso interés en la política, lo que, como se dijo, suele ser condición para la participación.

4. PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LAS AMÉRICAS

La participación política es, al igual que las precedentemente discutidas, una de las expresiones de la cultura cívica. Sin embargo, hay razones que justifican su tratamiento separadamente del resto. En primer lugar, la discusión de la participación es el objeto principal de este trabajo, y en tanto tal merece atención especial. En segundo lugar, y como se ha manifestado reiteradas veces en este trabajo, el resto de las expresiones de cultura cívica pueden ser concebidas como precondiciones para la participación, que en sus diversas formas depende para ser efectivizada del conocimiento de los ciudadanos, de su interés, y del impacto que creen la acción habrá de tener.

En esta sección se exploran los datos disponibles en relación a tres formas de participación política: la *discusión* de temas políticos, el *activismo* político, y el *voto*.

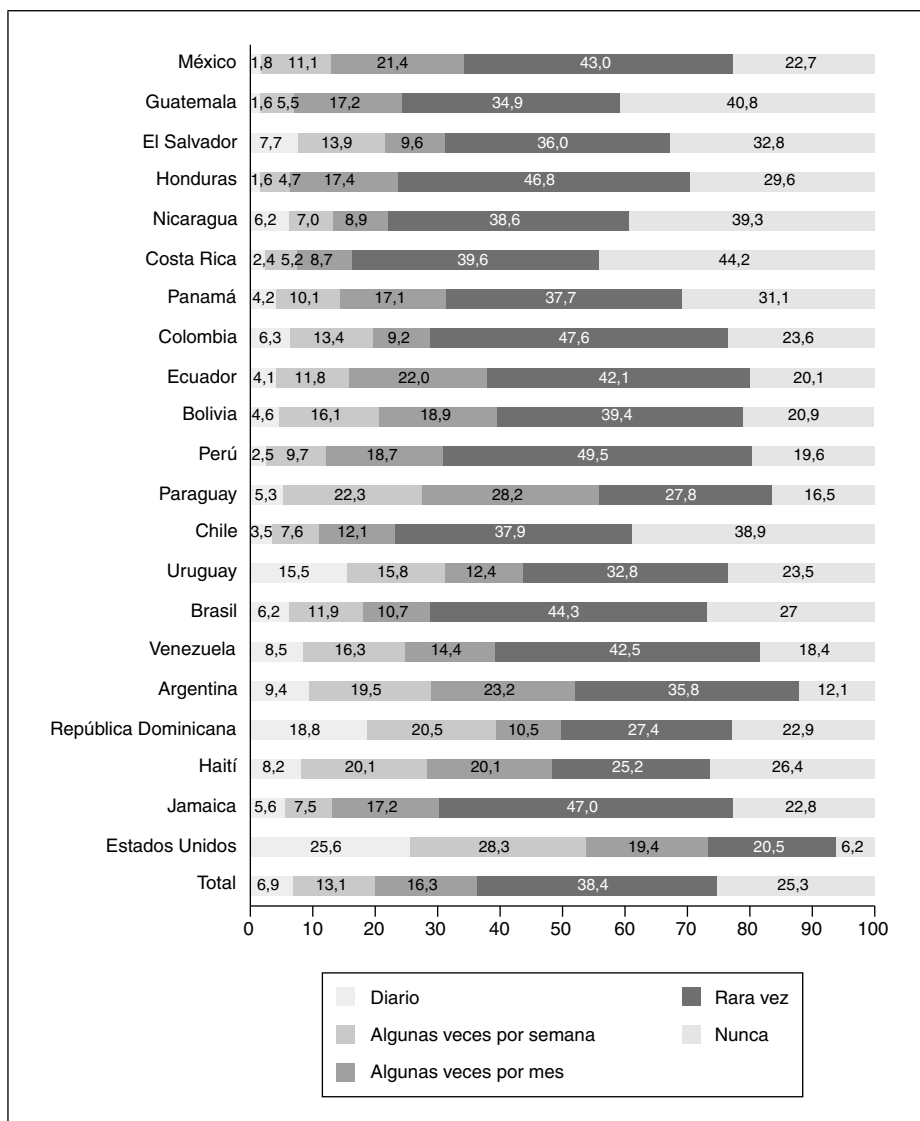
DISCUSIÓN DE POLÍTICA

La discusión de temas políticos es una de las formas más simples de participación política. La frecuencia con que hablan con otros de temas políticos se toma como un indicador de la presencia de la política en la vida de las personas. A diferencia del interés en la política, que es una actitud hacia la política, la discusión de temas políticos implica un comportamiento, una acción: hablar de temas políticos. El Barómetro de las Américas 2008 consultó a los entrevistados:

¿Con qué frecuencia habla usted de política con otras personas: a diario, algunas veces por semana, algunas veces por mes, rara vez, o nunca?

En consonancia con lo advertido hasta aquí, la discusión de temas políticos está lejos de ser un comportamiento generalizado entre los pobladores de las Américas. Sólo el 6,7% de los encuestados discute de política a diario; un 13,1% adicional lo hace algunas veces por semana (Figura 5).

Figura 5
Discusión de política



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

Al analizar los datos por país, destaca el caso de Estados Unidos, donde la discusión de política está mucho más presente que en el resto: 25,6% de los estadounidenses discutía de política todos los días en 2008, y un 28,3% lo

hacía algunas veces por semana. La significativa diferencia de Estados Unidos en relación a los demás países seguramente se explica, al menos en parte, porque la encuesta se realizó al mismo tiempo que transcurría la campaña para las elecciones presidenciales y las campañas electorales tienen el efecto de hacer más presente la política en la vida diaria.⁵

Que las personas discutan acerca de temas políticos significa que la política forma parte de su vida. También sugiere, además, que aquellos que discuten están dispuestos a oír las opiniones de los otros y a expresar las propias, a intercambiar información, a debatir. Discutir de política no sólo muestra interés en el tema, es un modo de adquirir los recursos necesarios –entre ellos información– para participar de un modo eficiente.

ACTIVISMO POLÍTICO

El activismo político es una de los modos de participación política menos frecuentes. Solo alcanza a aquellos con verdadera motivación por involucrarse en el apoyo a una causa. Si, como se ha visto hasta aquí, los modos más convencionales y menos comprometidos de involucramiento cívico y participación no gozan de gran popularidad entre los ciudadanos de las Américas, menos cabe esperar lo del activismo, que por definición implica un grado mucho mayor de compromiso.

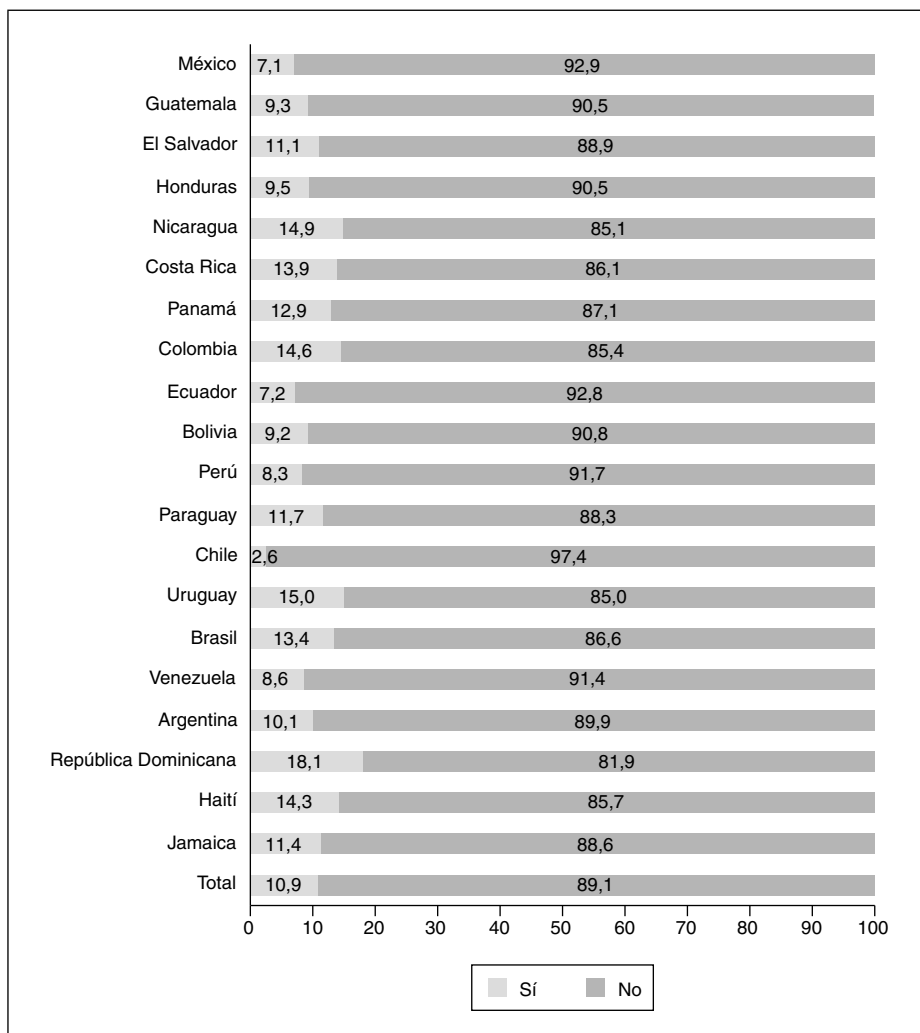
Una de las formas más comunes y extendidas de activismo político es el activismo partidario. Para conocer su alcance, se preguntó a los encuestados:

¿Trabajó Usted para algún partido o candidato en las pasadas elecciones presidenciales?

Algo más de uno de cada diez ciudadanos de las Américas (10,9%) respondieron afirmativamente la pregunta. El restante 89% no se involucró en actividades de este tipo, al menos no para la última campaña presidencial en su país. Chile es el país con la menor proporción de activistas (2,3%) y República Dominicana el que más tiene: 18,1% (Figura 6).

Como vemos, también el activismo está poco extendido. Sin embargo, esta es la forma de participación cuya relativamente baja presencia menos debe preocupar. Ninguna teoría acerca de la democracia supone que todo ciudadano deba ser activista. Un ciudadano cívico puede involucrarse con su comunidad política en maneras que no requieren el compromiso del activista. Para ser activista se requieren motivación y recursos (dinero, tiempo) que no son abundantes entre los ciudadanos.

Figura 6
Activismo político



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

Pese a que los activistas son pocos en general, las variaciones entre países son grandes (en República Dominicana hay diez veces más activistas que en Chile). Estas diferencias obedecen, entre otros factores, a la idiosincrasia política de cada nación, al rol que juegan los partidos políticos en las campañas y a las imágenes que tienen los ciudadanos de los partidos.

VOTO

Por último, el voto. El voto ha sido considerado tradicionalmente como la forma de participación política por excelencia. Sin embargo, como da testimonio este trabajo, no es la única. De hecho, la proporción de individuos que participan de los procesos electorales no es un buen indicador de participación política, en especial si la mirada es comparativa. A diferencia del interés en la política y de la discusión sobre política, el acto electoral sucede muy poco frecuentemente. Se trataría, en cualquier caso, de un indicador muy limitado de participación política, confinado a unas pocas instancias. Además, la participación electoral depende mucho de las características de los sistemas electorales.

Así, en muchos casos la proporción de votantes dice mucho más acerca de las reglas de juego de la elección que de la cultura política de una nación. Si el voto es obligatorio o no lo es, si cuando es obligatorio hay sanciones y si estas se aplican son todos determinantes de la participación electoral que de algún modo «contaminan» la comparación entre países. Así, el mero acto de votar no es un indicador de cultura cívica tan confiable como los otros hasta ahora analizados.

A pesar de las limitaciones recién señaladas cabe no obstante referir a la información disponible en cuanto a participación electoral. El Barómetro de las Américas interroga a sus encuestados si votaron en las últimas elecciones presidenciales de su país. Esta es la pregunta formulada:

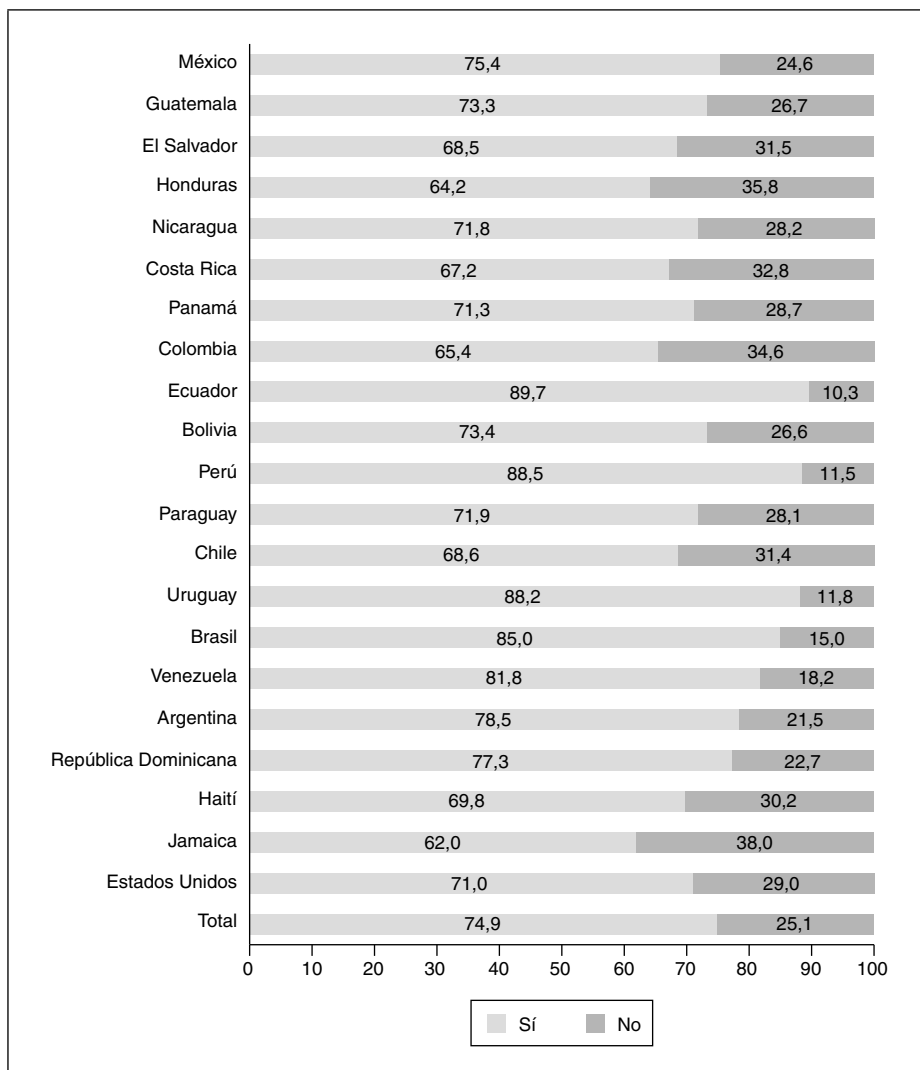
¿Votó Usted en las últimas elecciones presidenciales?

Claro está que las elecciones presidenciales no son la única instancia de participación electoral. Pero son las más salientes para los ciudadanos. Además, a diferencia de las elecciones legislativas, que se instrumentan de diverso modo en los diferentes países, la elección presidencial facilita la mirada comparada.

En promedio, tres cuartas partes de los consultados votaron en la última elección presidencial (74,9%), como lo muestra la Figura 7. Ecuador, Perú y Uruguay son los países en los que, según manifestaron los consultados, se dio la más alta participación, en el entorno del 90%. En Jamaica y en Honduras se registró la más baja participación, apenas por encima del 60%.

En todos los países, y según lo declarado a la encuesta, la mayoría absoluta de la población participa del proceso electoral, al menos en lo que a la elección presidencial refiere. Cuando la participación política tiene consecuencias vinculantes (como es el caso de la participación electoral, por medio de la cual se eligen las autoridades), los ciudadanos participan y se involucran más.

Figura 7
Voto en elecciones presidenciales



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

Es posible que las cifras de participación que surgen de los datos de opinión pública no coincidan exactamente con las cifras oficiales. La participación electoral según la encuesta se reporta sobre la población en edad de votar, mientras que la participación electoral según las autoridades electorales se re-

porta sobre el padrón electoral (que sólo incluye a los que están en edad de votar, y además están habilitados para hacerlo). A veces, restricciones del padrón electoral, o su no actualización pueden ser el origen de las diferencias. En otros casos, y más frecuentemente, lo que sucede es que los ciudadanos sobre-reportan el voto; esto es, algunos de aquellos que no votaron en la elección responden a la encuesta que sí lo hicieron, porque sienten la presión social de dar la respuesta que creen es correcta (Bernstein et al., 2001). Este comportamiento responde al efecto de deshabilitación social (Turangeau et al., 2000), que refiere a la presión que sienten los encuestados de presentarse ante los encuestadores de la forma más favorable posible. Incluso cuando la incidencia de la deshabilitación social en las respuestas sobre participación electoral introduce distorsión en la medición, en algún sentido son buenas noticias desde el punto de vista de la participación, porque sugiere que, aunque los individuos no hayan votado en los hechos, creen no obstante que votar es lo correcto.

5. PARTICIPACIÓN ELECTORAL Y DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

A lo largo del artículo se han discutido distintas manifestaciones de la cultura cívica en las Américas y se ha prestado especial atención a la participación política. El objeto de la convocatoria a la presentación que dio origen a este artículo era, no obstante, la discusión acerca de la participación electoral en el marco de la participación política, y es entonces de orden la reflexión sobre ella a modo de cierre.

Como se estableció párrafos atrás, el estudio de la participación electoral por medio de encuestas tiene algunas limitaciones. Sin embargo, el análisis de la opinión pública nos acerca a otras facetas vinculadas muy cercanamente a los procesos electorales. En particular, en esta sección final interesa abordar la importancia que confieren los ciudadanos al voto. Con el fin de determinar esta cuestión, el Barómetro de las Américas consultó a los encuestados:

¿Cuál es la forma en que usted cree que puede influir más para cambiar las cosas?

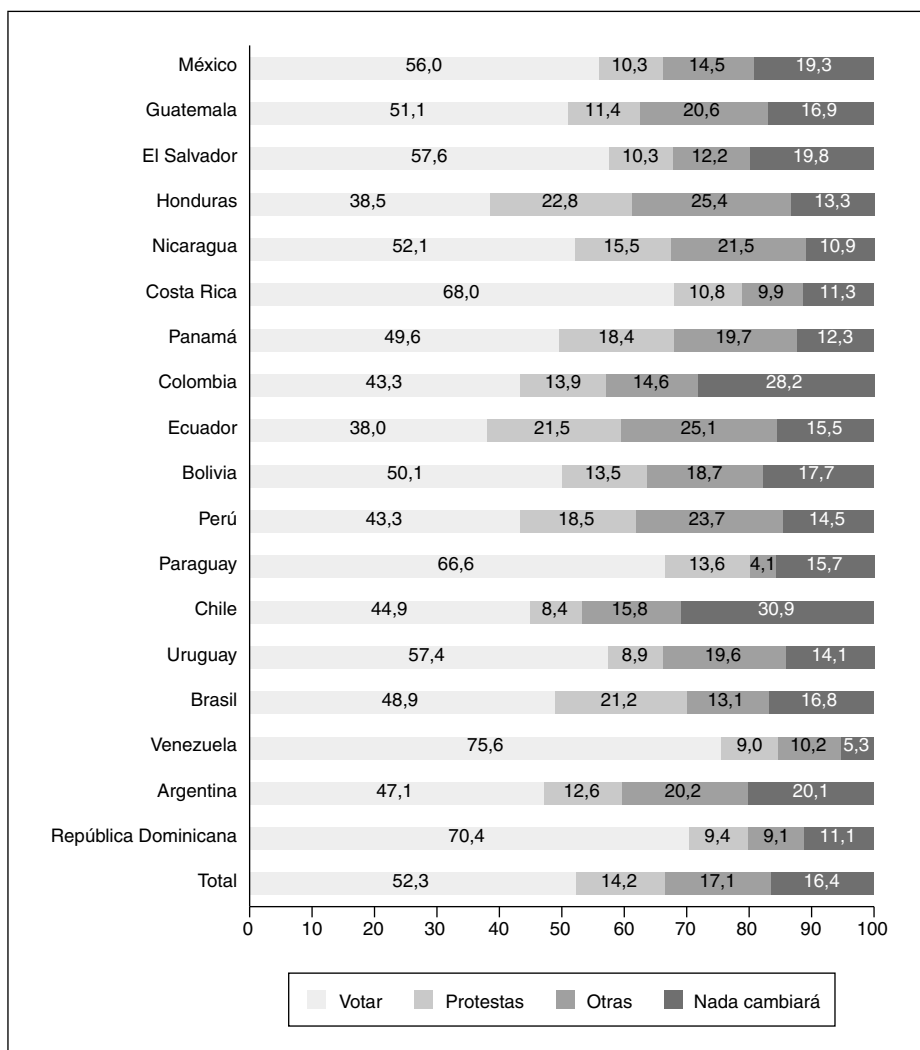
Votar para elegir a los que defienden su posición

Participar en movimientos de protesta y exigir los cambios directamente

Influir de otras maneras

No es posible influir para que las cosas cambien, da igual lo que uno haga

Figura 8
Forma de cambiar las cosas



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

El modo de cambiar las cosas preferido por los ciudadanos de las Américas es el voto; así lo entiende el 52,3% de los consultados (Figura 8). Estas son buenas noticias, la mayoría absoluta de los consultados opinan que las disputas políticas se deben dirimir en las urnas. Sin embargo, los resultados desagregados por país muestran varias llamadas de atención.

En primer lugar, si bien el voto es la opción mayoritaria en todos los casos, hay países en los que no alcanza la mayoría absoluta de las adhesiones. Es el caso de Ecuador (38%), Honduras (38,5%), Colombia (43,3%), Perú (43,3%), Chile (44,9%), Brasil (48,9%) y Argentina (47,1%). La importancia de esta relativamente baja creencia en el voto como modo de cambiar se hace evidente en Honduras, uno de los casos más bajos de apoyo a las elecciones según los datos de 2008, país que justamente sufrió un cambio de gobierno por medio de un golpe de estado en 2009 (Ruhl, 2010).⁶

En algunos países la medida alternativa al voto es la protesta. En Honduras, Ecuador, Panamá, Perú y Brasil alrededor de un quinto de los consultados creen que ese es el camino de lograr los cambios. En todos los países hay, además, un grupo de ciudadanos desesperanzados: aquellos que creen que sin importar la acción que emprendan los cambios no llegarán.

Estos son los ciudadanos que más probablemente se mantienen al margen de la participación política, porque consideran que ella será inefectiva. Su posición representa un desafío a los sistemas políticos de los países de la región casi tan grande como la de aquellos que prefieren las protestas y otros mecanismos potencialmente desestabilizadores. Para lograr la participación de estos individuos, es clave que estos se sientan cercanos al sistema, y que desarrollen sentimientos de eficacia política para creer que su acción vale la pena.

El desafío mayor parece ser, entonces, repensar la participación como inclusión política más allá de la instancia puntual del voto, pero también fortaleciendo ésta, que por sus consecuencias sigue siendo la más importante.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ACHARD, D., y GONZÁLEZ, L. E. (2004): «Bringing all voices together: the State and prospects for political parties Central America, Panama and the Dominican Republic», en *A challenge for democracy: political parties in Central America, Panama and the Dominican Republic*, editado por D. Achard and L. E. González. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, International IDEA, Organization of American States, United Nations Development Program.
- ALMOND, G., y VERBA, S. (1963): *The civic culture*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- BARABAS, J. (2002): «Another look at the measurement of political knowledge», *Political Analysis*, 10 (2):1-15.
- BERNSTEIN, R., CHADHA, A., y MONTJOY, R. (2001): «Overreporting voting: why it happens and why it matters», *Public Opinion Quarterly*, 65 (1): 22-44.

- CRAIG, S. C., NIEMI, R. G., y SILVER, G. E. (1990): «Political efficacy and trust: a report on the NES pilot study items», *Political Behavior*, 12 (3):289-314.
- DELLI CARPINI, M. X., y KEETER, S. (1996): *What Americans know about politics and why it matters*. New Haven and London: Yale University Press.
- , y KEETER, S. (1993): «Measuring political knowledge: putting first things first», *American Journal of Political Science*, 37 (4):1179-1206.
- ENCUESTA MUNDIAL DE VALORES (2010): Página oficial <https://www.worldvalues-survey.org/>
- KARP, Jeffrey, y BANDUCCI, S. A. (2008): «Political efficacy and participation in twenty-seven democracies: how electoral systems shape political behaviour», *British Journal of Political Science*, 38, 311–334
- LATINOBARÓMETRO (2010): Página oficial <http://latinobarometro.org>
- LAPOPOP (2010): Página oficial <http://www.vanderbilt.edu/lapop>
- LUSKIN, R. (1987): «Measuring political sophistication», *American Journal of Political Science*, 3 (4):856-899.
- ROSENSTONE, S. J., y HANSEN, J. M. (1993): *Mobilization, participation and democracy in America*. Macmillan.
- RUHL, M. (2010): «Trouble in Central America. Honduras Unravels», *Journal of Democracy*, 21 (2).
- TOURANGEAU, R., RIPS, L. J., y RASINSKI, K. (2000): *The psychology of survey response*. Cambridge University Press.
- WOLIN, S. S. (1993): *Política y perspectiva: continuidad y cambio en el pensamiento político universal*. Buenos Aires: Amorrortu.

Referencias

- ¹ Este trabajo fue originalmente preparado para su presentación en la conferencia «Primer Seminario sobre Tendencias de Participación Democrática», que tuvo lugar en el Centro de Formación de la Cooperación Española en Montevideo, Uruguay, en Abril de 2010.
- ² Para más información sobre este proyecto consulte el sitio web de LAPOP: <http://www.vanderbilt.edu/lapop>.
- ³ En la definición de Almond y Verba (1963), la cultura política es la orientación psico-sociológica hacia los elementos del sistema político.
- ⁴ Varios proyectos se dedican hoy al estudio de la cultura política en el mundo. Además del Barómetro de las Américas de LAPOP, que aporta los datos para este trabajo, existe el Latinobarómetro (<http://www.latinobarometro.org>) para América Latina, y la Encuesta Mundial de Valores (<http://www.worldvaluessurvey.org/>) para un gran conjunto de países del mundo.

- ⁵ En otros países también hubo campaña durante 2008, pero por las características del sistema electoral estadounidense y las peculiaridades de los candidatos en carrera, la norteamericana concitó particular atención en el país y también desde el exterior.
- ⁶ Esto de ningún modo significa que los países con relativamente baja creencia en el voto como modo de cambiar las cosas se encaminarán en la senda hondureña. Muchos otros factores explican el golpe militar allí. Lo que importa destacar aquí es que el tibio apoyo del público al voto también es parte de la explicación de la ruptura democrática.

LA REFORMA DEL VOTO EXTERIOR ESPAÑOL

ANXO LUGILDE

Doctor en Historia Contemporánea y Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Santiago de Compostela

Investigador, corresponsal y cronista político

1. INTRODUCCIÓN. 2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA. 2.1. Panorama internacional. 2.2. Los orígenes (1905-1975). 2.3. La decepción (1976-1985). 2.4. La primera expansión (1985-1995). 2.5. La explosión (1995-2008). 2.6. La revisión (2008-2011). 3. EL MODELO ANTERIOR. 3.1. Características generales. 3.2. Un desigual impacto territorial. 3.3. Quien convoca, gana. 4. EL NUEVO MODELO. 4.1. Características generales. 4.2. El fin del voto exterior local. 4.3. El voto rogado. 4.4. Una drástica reducción de la participación. 4.5. El factor emocional. 5. CONCLUSIONES. 6. BIBLIOGRAFÍA. 6.1. Referencias hemerográficas. 6.2. Referencias bibliográficas

RESUMEN

La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral (LOREG) de 2011 supuso una profunda modificación del modelo de voto exterior español vigente desde 1995, que destacaba por su elevada generosidad, pues se caracterizaba por ser total, automático y descontrolado. El nuevo modelo limita la participación de los expatriados, al excluirlos de las municipales, establece un trámite previo, el voto rogado, e intenta introducir mayores garantías, al dar prioridad al depósito de los sufragios en los consulados. Sin embargo, presenta relevantes carencias, como la contradictoria combinación entre la inscripción de oficio y el voto rogado y la continuidad del procedimiento postal, además de nacer lastrado por la ausencia de un acuerdo previo con las organizaciones representativas de la diáspora. Y provocó una drástica caída de la participación en las autonómicas de 2011, las primeras elecciones en las que se aplicó. Más que a un intento integral de regular las votaciones en el extranjero, la reforma respondió a un pacto de desarme entre los dos principales partidos, PP y PSOE, que acordaron reducir sustancialmente el volumen de papeletas emitidas en el exterior. El resultado es que la insatisfacción con el anterior modelo que existía dentro de España se ha trasladado ahora a la diáspora. Persiste así el debate

sobre la participación electoral de los españoles del exterior, cuyos orígenes se remontan a 1905.

ABSTRACT

The reform to the *Ley Orgánica* on General Electoral Procedure (LOREG) in 2011 meant a deep amendment of the voting regime of Spanish citizens residing abroad in force since 1995, which was considered as a generous system, provided that it was complete, automatic and free from controls. The new regulation restricts the participation of citizens living abroad since it excludes them from voting in local elections, imposes a previous phase and considers the request as a compulsory element to exercise the right to vote; it also gives a greater importance to the vote carried out in consulates, with a view at ensuring more security in the procedure. However, the new system also presents shortcomings, such as the contradiction between automatic register of voters and the need for request to exercise the right to vote, as well as the preservation of the mail voting procedure and the lack of previous agreement with representative organisations of Spanish citizens living abroad. Furthermore, the new system caused a dramatic decrease in participation in 2011 regional elections, the first ones called according to the new regulation. The reform seemed to be more the result of an agreement between the two main parties, PP and PSOE, to considerably reduce ballots of citizens abroad, rather than an attempt to regulate the vote of emigrated citizens. As a result of the amendment, the dissatisfaction with the regulation previously felt within the Spanish territory has now moved to Spanish citizens living abroad. In the end, the debate that dates back to 1905 concerning the participation of Spanish citizens residing outside Spain remains open.

Palabras clave: Voto exterior, Emigración, Reforma de la LOREG

Keywords: Vote of citizens residing abroad, Emigration, Reform of the *Ley Orgánica* on General Electoral Procedure

* * *

1. INTRODUCCIÓN

A finales del siglo xx, poco antes de convertirse en un país de inmigración, España adoptó uno de los modelos más incluyentes del mundo para la participación electoral de los expatriados, de sus ciudadanos residentes en el extranjero (Navarro, 2002: 21; Brugarolas, 2003: 168; Laiz, 2010: 37; Lugilde, 2008: 40). En enero de 2011, mientras en los medios de comunicación aparecían frecuentes y en ocasiones exageradas noticias sobre el

rebrote de la corriente migratoria hacia el exterior, las Cortes aprobaron una reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) que introdujo por primera vez restricciones para la intervención política de los españoles del extranjero, después del largo período de ampliación de sus derechos que siguió a los decepcionantes inicios del voto exterior en España tras la muerte de Franco (Martínez Cuadrado, 1983: 105-124; Del Castillo, 1978: 216; *Boletín Oficial del Estado BOE*, 29-I-2011, pp. 9504-9523).

Ambas oscilaciones legislativas, la expansiva en la modificación de la LOREG de 1995 y la contractiva de 2011, estuvieron desconectadas de la evolución de los flujos migratorios en España, aunque en el caso de la segunda el producto final pueda parecer coherente con ellos, en la medida en la que se suprime el voto exterior municipal justo cuando se promueve una mayor participación de los inmigrantes en las elecciones locales (Wert, 2008: 51). Las dos reformas obedecieron a razones de coyuntura política, de cálculo electoral, un factor que con frecuencia resulta determinante en la regulación del sufragio en el extranjero, según muestran los ejemplos de países como la Canadá de la I Guerra Mundial, el México de la democratización del siglo XXI, la Honduras de la década del cambio de centuria o la Italia de la posguerra (González Aguirre, 2003: 505-506; Kingsley, 1998; Hernández Cruz, 2008: 139-140; Calderón, 2010: 25-29; Fusaro, 1988: 106-109). Mientras en el momento de la implantación del voto exterior en España, en 1976, es posible identificar también motivaciones propias de las políticas de vinculación de la diáspora, en el cambio legislativo de 2011 pesaron fundamentalmente factores de coyuntura interna, relacionados con el clima de la opinión pública ante el crecimiento desmesurado del censo electoral del extranjero por la nacionalización de descendientes de emigrantes y, sobre todo, con los cálculos de las elites políticas, que afectan especialmente al territorio en el que tiene más importancia este tipo de sufragio, Galicia (Gamlen, 2009; Pauner, 2007: 199; Delgado-Iribarren, 2010: 119; Márquez Cruz, 2004: 112-114).

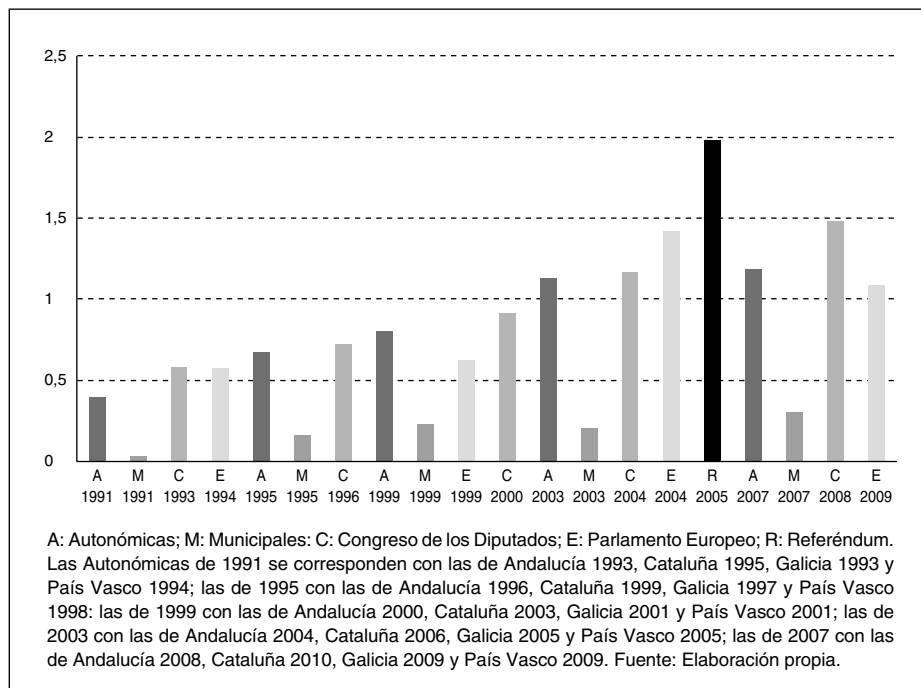
Resulta significativo que las dos modificaciones de la legislación electoral sobre los expatriados desde la aprobación de la LOREG en 1985 coincidiesen en un contexto de preparación de la alternancia en el sistema político español. En cambio, ambas reformas generaron reacciones muy distintas entre las organizaciones de la diáspora española. Mientras la de 1995 fue recibida con satisfacción por los dirigentes de estos colectivos, pues respondía a las demandas que llevaban varios lustros formulando, la de 2011 generó un rechazo generalizado, al suponer la reducción de la relevancia política

de los residentes en el exterior y percibirse como un primer paso ante futuras nuevas restricciones. Permanece así abierto el debate sobre la participación política de los españoles del exterior, iniciado ya en 1905 cuando cuatro periódicos madrileños discutieron si era procedente (*El Imparcial*, 13-IX-1905, p. 3; *La Época*, 13-IX-1905, p. 1; *El País*, 14-IX-1905, p. 1; *El Globo*, 14-IX-1905, p. 1).

Lo paradójico del caso español reside en que, incluso después de una larga experiencia de al menos 36 elecciones celebradas en el extranjero, la cuestión del voto exterior continúa siendo un expediente sin resolver, un frente de tensión permanente cuyo foco principal se desplaza alternativamente del exterior al interior¹. Desde que existen datos completos y oficiales sobre los resultados en el extranjero se observa un notable crecimiento del volumen de votantes, al pasarse de los 52.900 que hubo al Congreso de 1986 a los 382.586 de 2008. El Gráfico 1 muestra la evolución del volumen de sufragios desde 1991 hasta 2010 en todo tipo de convocatorias. Y es que esa era, hasta 2011, una de las características diferenciales del modelo electoral español para el exterior, la de su vigencia en todos tipo de procesos, lo que se aparta de la pauta general de que se reserve para las convocatorias de ámbito nacional o estatal, normalmente para aquellas que producen el gobierno del país (Navarro et al., 2008: 17; Consejo de Estado, 2009: 88; Bauböck 2007: 242).

El voto exterior en España registró durante lustros un constante incremento, acelerado a partir de la inscripción de oficio en el censo aprobada en 1995, pero cuyos efectos se empezaron a sentir a partir de 1997. Este ascenso se truncó con la instrucción de la Junta Electoral Central de enero de 2009, que obligó a adjuntar al sobre de votación una fotocopia del DNI, el pasaporte o un certificado consular como una fórmula para intentar asegurar la personalidad del elector (*BOE*, 22-I-2009, pp. 7.368-7.369). El impacto de esta exigencia se refleja parcialmente en el Gráfico 1 en el dato de las autonómicas de 2007, que incluye a las elecciones gallegas de 2009, y en las europeas de ese último año. El gráfico también muestra cómo en el exterior, al igual que sucede en el interior, la mayor movilización electoral se registra cuando se escoge a los miembros del Congreso de los Diputados. Dejando de lado el caso aislado del único referéndum celebrado en este período, el del Tratado de la Constitución Europea, las otras convocatorias con mayor volumen de votantes eran las autonómicas, con un gran impacto del peculiar caso gallego, las europeas, y por último, las municipales, en las que la complejidad del procedimiento de votación frenaba considerablemente la participación.

Gráfico 1
Peso porcentual del voto exterior en las elecciones españolas
(1991-2010)



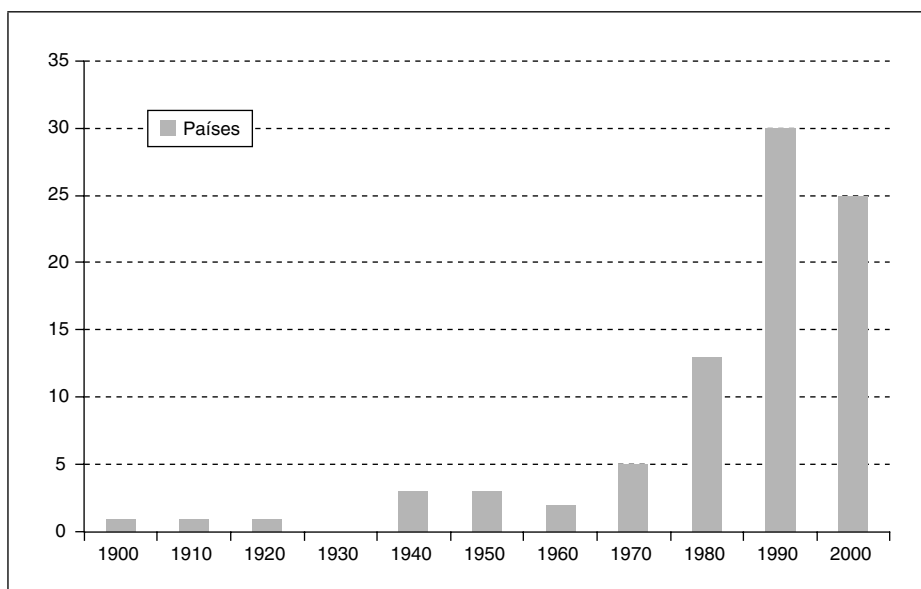
2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

2.1. PANORAMA INTERNACIONAL

El voto en el extranjero es un proceso electoral celebrado en el territorio de un país foráneo, destinado a los ciudadanos que viven fuera de su país de origen (Nohlen y Grotz, 2000: 47-49)². Según estos autores no existe un patrón histórico general para explicar la implantación del voto en el exterior, debido a las diferencias que se observan en países con tradiciones democráticas equivalentes, por lo que sostienen que no se puede vincular su surgimiento con las tres olas de democratización que distinguió Huntington (Huntington, 1994: 25-36). Las razones de política doméstica son fundamentales en la decisión de autorizar la participación electoral de los expatriados, como lo muestra el hecho de que Colombia lo introdujese en la década de 1960 mientras Uruguay todavía no lo ha hecho, o que Italia lo aprobase ya en

este siglo, mientras que Portugal lo había puesto en marcha en el decenio de 1970 (Ellis et al., 2008: 243-254). Sin embargo, sí es posible identificar unas tendencias generales, como se puede observar en el Gráfico 2, con datos tomados del *Manual* del IDEA que, pese a sus limitaciones metodológicas, son los más completos de los disponibles³. Esta evolución indica que la introducción del voto exterior sí se puede relacionar con las olas de Huntington, pues surge al final de la primera, se desarrolla levemente en la segunda y se expande coincidiendo con la tercera, tanto por una aparición asociada a los procesos de democratización (Portugal) e independencia (Estonia) como por su aplicación en democracias ya consolidadas (Alemania) y su extensión al conjunto de la ciudadanía después de estar reservado sólo a colectivos concretos (Estados Unidos).

Gráfico 2
Década de implantación del voto exterior



Fuente: Elaboración propia a partir de Ellis et al., 2008: 243-254.

Este tipo de sufragio, que rompe el clásico binomio entre residencia y ciudadanía, surgió en Oceanía entre finales del siglo XIX y principios del XX, al autorizarlo Nueva Zelanda en 1890 y Australia en 1902 (Nohlen y Grotz, 2008: 75-76; Ellis, 2008: 50; Wall, 1998). La I Guerra Mundial supuso un pri-

mer empuje, pues en ella Canadá realizó la primera elección en el exterior a gran escala de la que se tenga conocimiento y otros países como Gran Bretaña también organizaron las suyas (González Aguirre, 2003: 505-506; Ellis, 2008: 51). En estas primeras décadas del siglo emergió la demanda de derechos políticos para los expatriados en países de emigración, como Italia, España, México y Portugal, si bien no fue atendida (Lanchester, 1988: 95; Colucci, 2002: 604; García Sebastiani, 2004: 197-205; Lugilde, 2007: 57-77; Concheiro y Ross, 2005: 13; Alcocer, 2005: 19; Magalhães Godinho, 1973: 52-53). Y hubo experiencias de plebiscitos celebrados en el exterior por regímenes dictatoriales como el de Primo de Rivera en 1926 y el de Adolf Hitler en 1938, efectuado en barcos (Lugilde, 2011: 110-121; Friedman, 2008: 78-82). La Segunda Guerra Mundial representó un segundo impulso, al incorporarse al grupo de países pioneros Estados Unidos. En la posguerra se añadieron otros como Islandia, Indonesia, Finlandia, Colombia y Suecia. Fue a partir de 1975 cuando comenzó la primera generalización, que alcanzó su máxima intensidad en la década de 1990, en buena medida asociada a los procesos de democratización en regiones como Latinoamérica, Europa del Este y el África subsahariana. Esta tendencia de expansión continuó si bien más moderadamente, en la primera década de este siglo, con la novedad de sumarse países con un fuerte impacto migratorio, como México e Italia. La globalización, con sus efectos sobre los movimientos de población internacional y, sobre todo, en la intercomunicación trasfronteriza aparece como la corriente de fondo de esta evolución (Beck, 2008: 49).

2.2. LOS ORÍGENES (1905-1975)

Al igual que ocurre en Italia, el debate sobre la participación política de los expatriados acumula ya más de una centuria de antigüedad en España, pues brotó en 1905, con motivo del frustrado intento de entrar en el Congreso de los Diputados dos destacados emigrantes de Buenos Aires, el monárquico gallego Anselmo Villar Amigo y el republicano asturiano Rafael Fernández Calzada (García Sebastiani, 2004: 197-200). Fue la candidatura del segundo por la circunscripción de Madrid la que generó la discusión en la prensa madrileña, después de la airada protesta que dirigió desde Argentina a *El Imparcial* el expatriado republicano Carlos Malagarriga, por el fraude que había sufrido Calzada. Tanto el diario liberal *El Imparcial* como el conservador *La Época* consideraron improcedente la queja en nombre de los expatriados, cuya intervención en la política española rechazaban. *La Época* expresó una contundente oposición:

[...] comenzando por negar el derecho de intervenir en la política española a los que no cumplen aquí sus deberes de ciudadanos. [...] Fuéronse allí porque les pareció conveniente; viven allí al amparo de la bandera española, y sin sufrir las contrariedades y los riesgos de la lucha política, quieren imponer su voluntad hasta a los mismos correligionarios. (*La Época*, 13-IX-1905, p. 1).

Por el contrario, el diario liberal-republicano posibilista *El Globo* y el republicano *El País* salieron en defensa de la tentativa de hacer oír en el Parlamento español la voz de los emigrantes de América. El segundo sostenía que la emigración no había sido voluntaria, sino impuesta por los males de la patria, y ambos defendían abiertamente la participación política, como señalaba *El Globo*:

De negarles ese derecho, deberíamos haber rehusado las espléndidas y continuas demostraciones de patriotismo con que siempre han demostrado compartir nuestras penas y desventuras. Ciudadanos españoles son en la plenitud de sus derechos, que por algo están inscritos en nuestros consulados. [...] ¿Es que hay miedo a que los compatriotas de allá vengan a disputar los feudos electorales? (*El Globo*, 14-IX-1905, p. 1).

El debate reflejó una distinta consideración del hecho migratorio, acorde con las discusiones de la España de entonces, y también un distinto posicionamiento en función de la simpatía o el rechazo que generaba la figura de Calzada como el líder de un potentado grupo de españoles de Buenos Aires que financiaban a los republicanos de Lerroux (Sánchez Alonso, 1995: 79-85; Duarte, 1998; Álvarez Junco, 1990: 297). También en 1905 la revista barcelonesa *Mercurio* ya defendió en abstracto que los españoles de América pudieran tener representación en las Cortes (*Mercurio*, 1-IX-1905). Dos años después, con motivo de las elecciones en las que Calzada sí logró un escaño en el Congreso de los Diputados, el *Diario Español* de Buenos Aires expresaba de forma explícita esa demanda:

Creemos que en nuestro país debería realizarse el hecho nuevo, pero eminentemente práctico y patriótico, de conceder el derecho de sufragio y el nombramiento de cierto número de representantes a los españoles que viven en los países americanos, siempre que sumara una entidad numerosa, para vincular a la patria esta fuerza nueva, nacida al calor de la vida moderna, que se desparrama por todos los pueblos ibero-americanos (*El Diario Español*, 19-VII-1907, p. 1).

El director de *El Diario Español*, Justo López de Gomara, fue el gran impulsor de esta petición en las décadas finales de la Restauración, bajo la tesis de que la emigración suponía el «suicidio del ciudadano», al perder los derechos cívicos en la sociedad de origen sin ganarlos en la de acogida (López de

Gomara, 1913). Este periodista impulsó un congreso español en Argentina en el que se reclamó la representación de los expatriados en el Senado. En su campaña se valió del entronque de su propuesta con el ideario del hispano-americanismo e hizo llegar su reivindicación a presidentes del Consejo de Ministros como el conde de Romanones y Eduardo Dato (Lugilde, 2011: 29-107). La petición, a la que se sumaron colonias de españoles de otros países como Cuba o México, chocó con la incapacidad del régimen para reformar sus estructuras y la oposición de países de acogida de los emigrantes, como Argentina. Así en la Restauración siguió vigente el marco legal que exigía un mínimo de dos años de residencia en un municipio español para votar, pero permitía a los expatriados utilizar la «vía cunera» para ser parlamentarios, de manera que no tenían derecho al sufragio activo pero sí al pasivo (Cores Trasmonte, 1978: 93-108). Tras el aislado experimento del plebiscito de 1926, que se enmarcaba en el intento de Primo de Rivera por implantar su régimen en la diáspora española, en la agitada escena de la II República apenas hubo lugar para debatir las demandas de los expatriados, que sí tuvieron su reflejo en Galicia, en cuyo Estatuto de Autonomía, refrendado en 1936 pero nunca aplicado, se incluía la posibilidad de que los emigrantes estuvieran representados en el parlamento gallego (Vilas Nogueira, 1977: 256-257).

La reivindicación de derechos políticos en la sociedad de origen fue una demanda controvertida, ante la que siempre hubo oposición entre las propias elites de la diáspora por considerarla un absurdo (Lence, 1945: 147-150). Pero se trató de una idea atractiva para por lo menos parte de los españoles del exterior, lo que la hizo pervivir en el tiempo. En la etapa final del franquismo rebrotó pero, en coherencia con el nuevo rumbo migratorio español, ya no desde América sino desde Europa, al pedir los expatriados del resto del continente tener voz para contribuir a definir el futuro de España (*Arriba*, 28-XI-1976; Babiano y Fernández Asperilla, 2009).

2.3. LA DECEPCIÓN (1976-1985)

Cincuenta años después de que se extendiera al extranjero la parodia del plebiscito nacional de Primo de Rivera de 1926, una recogida de firmas sin garantía alguna, en diciembre de 1976 los españoles del exterior fueron convocados por el Gobierno de Adolfo Suárez a participar en el referéndum de la Ley para la Reforma Política, una consulta que pese a las limitaciones de la ausencia de libertades cívicas era el proceso electoral más abierto celebrado en España desde la Guerra Civil (Maura Gamazo, 1930: 17; Tusell, 2007: 104). Poco después de la muerte de Franco, las organizaciones de emigrantes europeas, con-

troladas por la izquierda, se coordinaron para reclamar su inclusión en el proceso democrático español, lo que el Gobierno aprovechó en su búsqueda por lograr la mayor participación posible en el referéndum, dando grandes facilidades para el voto de los emigrantes, sobre el que no se disponen de datos fiables porque los sufragios fueron recontados en las mesas junto con los del interior (Areilza, 1977: 46; Ortí Bordas, 2009: 304; Martín Villa, 1984: 71).

Si al Gobierno le convenía contar en el referéndum con los emigrantes, porque previsiblemente iban a apoyar la democratización y porque una parte considerable figuraba todavía en los censos de sus zonas de origen, ante las elecciones legislativas de 1977 no le interesaba su participación, lo que se plasmó en un complejo procedimiento, considerado «una carrera de obstáculos» que dejó a la gran mayoría sin votar (Franco Luelmo, 1978: 35; Martínez Cuadrado, 1983: 105-124). Los únicos datos de resultados de este período, parciales y referidos a las elecciones de 1979, muestran que el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Comunista (PCE) eran las fuerzas más votadas (Cases, 1983: 235-248). El doble juego del partido gobernante, la Unión del Centro Democrático (UCD), se completó durante la transición con la puesta en marcha de un amplio aparato legal que consagraba la intervención de los expatriados, mediante el voto por correo, en todo tipo de procesos electorales, incluso con el reconocimiento constitucional de la participación en las elecciones al Congreso de los Diputados, a través del artículo 68.5, y de la creación en 1977 de un censo específico, bajo el absurdo nombre de «residentes ausentes» (Arnaldo Alcubilla, 1996: 244-287; Pérez-Serrano, 1978: 161; Pauner, 2007: 209). En teoría los emigrantes podían votar, pero en la práctica eran muy pocos los que lo hacían, lo que generó la decepción en el exterior y alimentó la continuación de la reivindicación. Lo explicaba Felipe González en 1982:

Aunque el derecho de sufragio y la obligación del Estado de facilitar el ejercicio del voto a los emigrantes están reconocidos en la Constitución, artículo 68.5, las experiencias electorales han puesto de relieve que la realización concreta del ejercicio del derecho de voto por parte de los emigrantes ha tenido tales abandonos y trabas administrativas que en la práctica se puede decir que a los emigrantes se les ha privado de este derecho (*Galicia*, VI-1982, p. 2).

2.4. LA PRIMERA EXPANSIÓN (1985-1995)

En los estudios internacionales sobre el voto en el exterior acostumbra a aparecer 1985 como el año de la introducción de este sufragio en España, lo

que si bien es inexacto, indica que fue a partir de ese momento cuando el sufragio de los expatriados comenzó a hacerse efectivo (Navarro, 2002: 38; Elis et al., 2008: 247; Marín Leiva, 1998). Sucedió a través de la aprobación de la LOREG, que, aunque en su mayor parte se limitaba a incorporar las normas dictadas en la transición, en el caso de los residentes en el extranjero establecía la novedad de que el recuento se hiciese en las juntas electorales días después de la votación en España, lo que dio más tiempo para que llegasen los sufragios por correo y los hizo mucho más visibles, de manera que se revalorizó su importancia política, mientras se sucedían las campañas del Gobierno central y algunos autonómicos para que los emigrantes se inscribieran en el censo (Ruiz-Navarro, 1986: 708-715; Arnaldo Alcubilla, 1996: 289-311).

El retraso del recuento del exterior, primero de cinco días y después de tres, aunque con excepciones autonómicas, provocó que este escrutinio se convirtiese en una segunda vuelta de facto, en la que en casos de resultados muy apurados los partidos intentaban invertir el desenlace de la noche electoral. Ocurrió ya en 1985 en las autonómicas gallegas, cuando la Coalición Popular (CP) aspiraba a arrebatarse un escaño a los nacionalistas del Partido Socialista Galego-Esquerda Galega (PSG-EG) a fin de quedarse a un solo diputado de la mayoría absoluta, aunque finalmente en el escrutinio definitivo todo siguió como estaba (*La Vanguardia*, 29-XI-1985, p. 15; *La Voz de Galicia*, 2-XII-1985 p. 1).

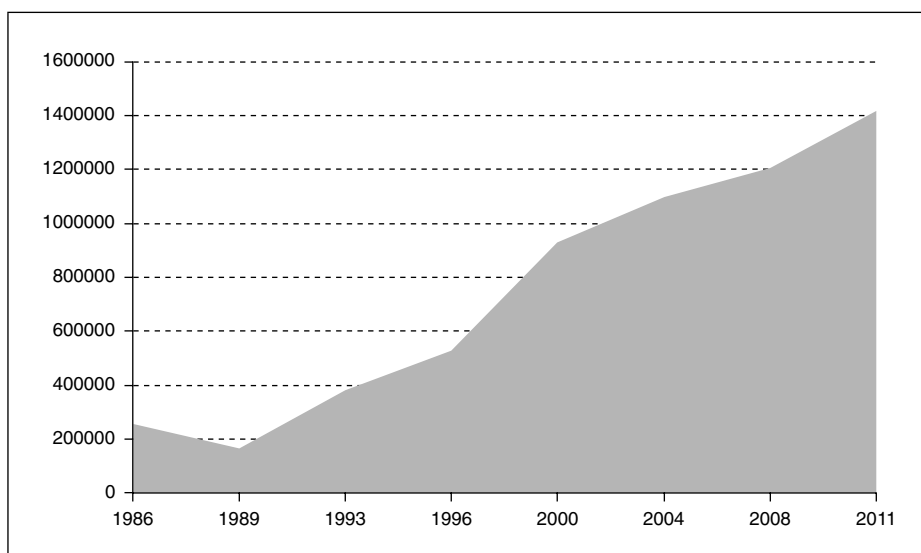
En las elecciones al Congreso de los Diputados de 1993 el número de electores españoles del extranjero se había multiplicado respecto a 1986 en 2,78 veces y el de votantes, en 4,86. El crecimiento se producía en un contexto de creciente competitividad entre el PSOE y el Partido Popular (PP) que revalorizaba este sufragio. Sin embargo, continuaban las quejas de la diáspora. Se canalizaban a través del Consejo General de la Emigración, órgano consultivo que reclamaba la aplicación de la inscripción de oficio en el censo, una petición que apoyaban el PP y otros grupos de la oposición, pero que el PSOE rechazaba (Arnaldo Alcubilla, 1996: 359; *Galicia en el Mundo*, 27-X-1997, p. 17; *Diario de Sesiones del Senado*, 20-IX-1990, pp. 1800-1803).

2.5. LA EXPLOSIÓN (1995-2008)

En 1995 se produjo la modificación legislativa que explica el gran salto hacia adelante en la evolución del voto exterior español de los últimos años del siglo xx. Las Cortes aceptaron la demanda de las organizaciones de la

diáspora para aplicar también en el extranjero el procedimiento de inclusión en el censo electoral que ya se usaba en el territorio español, de manera que dejase de ser a petición del interesado y se realizase de oficio, a partir de los registros de matrícula consular (Arnaldo Alcubilla, 1996: 338-340; Gómez-Soto y Manjón, 1999: 9). Se trata de un procedimiento que para los residentes en el exterior existe en pocos países, como Italia, Perú o Bielorrusia. (Secretaría General de Asuntos Consulares, 19-XI-2008; Navarro, 2002: 26). En España se introdujo dentro de una modificación de la LOREG dirigida a modernizar la elaboración del censo electoral, y que también incorporó la innovación de permitir el depósito de los votos en los consulados (BOE, 24 de marzo de 1995).

Gráfico 3
Españoles con derecho al voto en el exterior (1986-2011)



Nota: Datos de las elecciones al Congreso de los Diputados, a excepción del de 2011, correspondiente al 1 de enero. Fuente: www.ine.es/oficina_censo/cifras_electores.htm; <http://www.infoelectoral.mir.es/min/>

PP e Izquierda Unida (IU) incluyeron la inscripción de oficio en su programa electoral de 1993, pero el PSOE abogaba por un nuevo mecanismo más ágil, sin concretar cuál, aunque había prometido a los emigrantes atender sus demandas (Gómez-Soto y Manjón, 1999: 189-193). En el trámite en el Congreso los socialistas se opusieron, mientras se libraba un pulso en el

Gobierno. El Ministerio de Exteriores, apoyado por el de Presidencia, rechazaba que los consulados se tuvieran que involucrar más en el proceso electoral y el de Asuntos Sociales, que asumía las peticiones del Consejo General de la Emigración, lo que coincidía con la posición del aparato socialista más relacionado con la diáspora (*Galicia en el Mundo*, 7-II-1995, p. 11). Finalmente, en el Senado el PSOE pactó con la oposición el cambio del modelo electoral en el exterior que incluía el nuevo sistema de inscripción (*Boletín Oficial del Senado*, 28-II-1995, p. 18). Los socialistas calculaban que el censo podía llegar a triplicarse en unos pocos años (*Galicia en el Mundo*, 28-III-1995, p. 14). Se ampliaba así un electorado entre el que el PSOE era la fuerza dominante, aunque finalmente los socialistas no pudieron beneficiarse de este crecimiento, debido al adelanto electoral de 1996, que provocó que el crecimiento del censo se produjese en la siguiente legislatura, lo que favoreció al PP, que ya desde el poder pasó a ganar en el exterior en 2000 y 2004.

Sin llegar a duplicarse del todo, el cuerpo electoral en el extranjero registró un espectacular aumento entre 1996 y 2000, de 404.003 potenciales electores más, al volcarse los registros de matrícula consular en el censo electoral. La falta de actualización de esos registros provocó que se incorporasen al censo varios millares de muertos, lo que generó después un arduo trabajo de depuración (Oficina del Censo Electoral, 2008: 42-44). Además, el nuevo procedimiento propició que los descendientes de españoles de Latinoamérica que adquirieron la nacionalidad española al amparo de las sucesivas reformas legislativas de este siglo se sumasen automáticamente al censo electoral.

A partir de las elecciones gallegas de 1997, en las que el PP le arrebató un escaño al BNG con el voto exterior, la relevancia política del voto exterior se disparó (*La Región Internacional*, 27-X-1997, p. 23). Y alcanzó las cotas máximas en las elecciones autonómicas de Galicia de 2005, en las que fue necesario esperar ocho días después de la votación para saber si las papeletas llegadas del exterior confirmaban la salida de la Xunta de Manuel Fraga y su sustitución por la coalición de PSOE y BNG (López Mira, 2005: 241-245). En paralelo, el modelo electoral del exterior mostraba sus grandes carencias, pues se sucedían los escándalos por irregularidades, como participación de muertos, gestión masiva de sufragios o intervención de gobiernos extranjeros, no sólo en el caso de las elecciones gallegas en Argentina sino también en otras como las Canarias en Venezuela (*Teoría y Realidad Constitucional*, 2008: 82; *Clarín*, 1-VII-2005; Hernández, 2005; García Mahamut, 2009: 530; Pauner, 2007: 189). El caso de mayor relevancia política se dio en una comunidad con poco peso del voto exterior, Baleares, pero con una circunscripción insular como Formentera en la que un escaño se podía decidir por un

puñado de votos, lo que llevó al Gobierno autonómico del popular Jaime Matas a urdir una trama a través de la que se prometían vacaciones a españoles de Argentina para que se censasen en la isla (*La Vanguardia*, 26-III-2001, p. 20).

A la escalada del censo siguió una intensificación de los esfuerzos de los partidos en el exterior, lo que se plasmó en una alza continua del volumen de sufragios hasta las legislativas de 2008. Con motivo de esas elecciones al Congreso y de las anteriores de 2004 los dos principales candidatos a la presidencia del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy, viajaron a Buenos Aires en los meses previos para hacer campaña (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2008: 78-88; *La Vanguardia*, 14-XII-2007, p. 26). En 1997, después de hacerse con un escaño gracias al voto exterior, Fraga reflexionaba sobre la aparición de un «nuevo factor», una reserva electoral en el extranjero:

Este hecho es consecuencia de que se abrió previamente el censo de residentes en el extranjero en términos importantes. (...) Yo no he dejado de señalar este hecho a nivel de la Junta Nacional de mi partido, donde se tomó buena nota para tenerlo en cuenta en elecciones próximas, considerando además que los países en los que, como en España, se estabiliza el sistema democrático se tiende a estabilizar también los niveles de votos, siendo las variaciones de unas elecciones a otras moderadas, por lo que es necesario tener muy presente este nuevo factor. (*La Región Internacional*, 1-XII-1997, p. 21).

La tendencia expansiva de la participación electoral de los expatriados tuvo su reflejo en el Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior de 2006, cuyo controvertido artículo 4.1 establece que podrán ser electores y elegibles «en todos y cada uno de los comicios, en las mismas condiciones que la ciudadanía residente en el Estado español», mientras en el siguiente apartado, el 4.2, se recomienda fomentar los acuerdos internacionales para que puedan participar en las elecciones locales en sus países de residencia (Santolaya, 2008: 1356).

2.6. LA REVISIÓN (2008-2011)

«Como un reloj que da las horas con exactitud, la proximidad de las elecciones autonómicas gallegas trae a la Cámara, casi indefectiblemente, la necesidad de abordar una reforma en la regulación del censo de residentes ausentes», decía en 2005 el portavoz del PNV en el Congreso, Josu Erkoreka (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 19-IV-2005, p. 4000). Tanto en esa ocasión como la de 2001, el BNG propuso la reforma de la LOREG para establecer el voto en urna. En ambas, el partido gobernante, primero el PP y des-

pués el PSOE, rechazó esa modificación, de manera que funcionaba un sistema de turno perfecto, pues la fuerza en el poder, que ganaba las elecciones al Congreso en el exterior, impedía la reforma para lo que se escudaba en argumentos técnicos, en lo que un director general de Asuntos Consulares definió como la «utopía» del sufragio presencial, al considerar que requeriría instalar en cada consulado una urna por cada circunscripción del interior de España (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 11-IX-2001, pp. 4890-4898; 19-IV-2005, pp. 3996-4023; Brugarolas, 2003: 170-171).

En el camino de las siguientes elecciones gallegas, las de 2009, la presión a favor de la reforma se intensificó, fruto de los temores de PP y BNG ante el recobrado dominio socialista en el exterior, las previsiones de un nuevo impulso en el crecimiento del censo por la aplicación de la llamada «ley de nietos» y el campo de juego que abría la creación de una subcomisión de estudio de la modificación de la LOREG, prometida por el presidente del Gobierno en la sesión de investidura de 2008. «Es un tema conocido, que presenta muchas deficiencias, serias deficiencias», afirmó entonces Rodríguez Zapatero sobre el sufragio de los emigrantes (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 8-IV-2008, p. 62). Paralelamente, el Parlamento de Galicia acordó por unanimidad remitir a las Cortes una proposición de reforma de LOREG para implantar el voto en urna en el exterior, que se derivó a la subcomisión. Ésta comenzó sus trabajos en septiembre de 2008, lo que postergaba los posibles cambios legislativos hasta después de las elecciones gallegas y vascas que se celebraron el 1 de marzo de 2009, ya bajo la nueva norma fijada por la Junta Electoral Central de exigir que el sobre de votación se acompañara no sólo del certificado de inscripción censal sino también de una fotocopia de un documento de identificación (*Boletín Oficial del Parlamento de Galicia*, 15-VII-2008, pp. 82869-82876). Esta garantía provocó en esas convocatorias autonómicas y en la del Parlamento europeo de junio el primer descenso en el volumen de sufragios llegados desde el extranjero desde la aplicación de la inscripción de oficio.

En esta fase de revisión del modelo electoral del exterior, el Consejo de Estado y la Junta Electoral Central emitieron sus informes en los que recomendaban, en el primer caso, la supresión de la participación electoral de los expatriados en las municipales y la implantación de un procedimiento de sufragio personal anticipado en el extranjero y, en el segundo, la generalización del mecanismo del voto rogado, el mecanismo que existía para las elecciones locales (Consejo de Estado, 2009; Junta Electoral Central, 2009). Tras más de un año sin avances en la subcomisión, en marzo de 2010 saltaba la noticia de un principio de acuerdo político entre PSOE y PP, al que se suma-

rían la mayoría de las otras fuerzas, para excluir a los residentes en el extranjero de las elecciones municipales y autonómicas y establecer una circunscripción propia en el Senado, al tiempo que se establecerían límites en el tiempo de ausencia del país y el sufragio en persona o por correo, previa petición del interesado (*La Voz de Galicia*, 26-III-2010, p. 6). Esta propuesta generó una oleada de protestas en la diáspora, que incluyeron la celebración de manifestaciones en países como Suiza y Argentina (*La Voz de Galicia*, 17-V-2010, p. 6). Finalmente, los partidos, con la única oposición final en el Senado de Izquierda Unida y Coalición Canaria, suavizaron la reforma, que consistió en suprimir el voto exterior local, la obligatoriedad de solicitar participar en cada convocatoria y un nuevo método de envío, con más limitaciones para el correo y más facilidades en los consulados, sin que prosperase la enmienda del BNG para excluir a las segundas y terceras generaciones (*Diario de Sesiones del Senado*, 19-I-2011, pp. 5840-5863).

La reforma fue aprobada porque el PSOE, como fuerza gobernante y como grupo más numeroso en el Congreso de los Diputados, se apartó de la dinámica de que el partido en el poder actuase como guardián de un modelo tan ventajoso para él como controvertido por su falta de garantías. Tras demandar en la oposición urgentes cambios en el voto de los expatriados, olvidarse de estas propuestas tras su regreso al Gobierno en 2004 y ganar tiempo con su promesa de crear una circunscripción exterior, en 2010 el PSOE apostó por la reforma. Para poder interpretar este giro hay que tener en cuenta el contexto político español del momento, caracterizado por una profunda crisis económica que causó el desplome socialista en los sondeos y propició que la alternancia en el Gobierno apareciese como inevitable (*El País*, 6-III-2011, p. 12). En su programa electoral de 2008, los socialistas afirmaban que «el voto de los españoles que viven en el exterior, al estar repartido por las circunscripciones provinciales, rara vez influye sobre los resultados de las elecciones generales» (PSOE, 2008: 216). La experiencia les mostraba que este sufragio no les serviría para conservar el poder en las legislativas, pero en cambio sí podría resultar en el futuro una importante arma para el PP en algunas comunidades autónomas, principalmente Galicia, la tierra del vicesecretario general del PSOE, José Blanco. Los populares, por su parte, temían lo que podría suceder a corto plazo, si no había reformas, después de que en las elecciones gallegas de 2009 cediesen un escaño a los socialistas en la provincia de Ourense, por lo que querían limitar el impacto de los sufragios del exterior (*España Exterior*, 10-III-2009, p. 3). Desde esta perspectiva, la reforma del 2011 responde a un pacto de desarme electoral en el extranjero de los dos principales partidos políticos españoles, pues más que maximizar sus propias ganancias, buscaron minimizar los riesgos, por la vía de reducir considerablemente la participación. Este origen de la

modificación de la LOREG propició que no se intentase acordar con las organizaciones de estos mismos partidos en el exterior ni con los órganos representativos de la diáspora, como el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior, el antiguo Consejo General de la Emigración.

3. EL MODELO ANTERIOR

3.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES

Tabla 1
La reforma de la LOREG de 2011

	Modelo anterior	Nuevo modelo
Convocatorias en las que votan los expatriados	Congreso, Senado, autonómicas, europeas, referendos y municipales	Congreso, Senado, autonómicas, europeas y referendos
Inscripción en el censo	De oficio	De oficio
Recepción de la documentación electoral	De oficio	A petición del elector (voto rogado)
Envío del voto por correo*	Hasta el sábado anterior a las elecciones	Hasta el martes anterior a las elecciones
Entrega en los consulados*	Hasta el domingo anterior a las elecciones	Del miércoles al viernes anteriores a las elecciones
Día del escrutinio del exterior*	Miércoles siguiente a las elecciones para el Congreso y Senado/Lunes de la semana siguiente para las autonómicas gallegas y canarias	Miércoles siguiente a las elecciones para el Congreso y Senado/Lunes de la semana siguiente para las autonómicas gallegas y canarias
(*) El cálculo de días fue efectuado para las elecciones que, como es habitual en España, se celebren en domingo.		

Fuente: Elaboración propia.

Dentro del sistema electoral del que forma parte, el voto en el extranjero cuenta con rasgos propios, a partir de varios elementos esenciales, entre los que destacan las condiciones de la inclusión en el censo, el método de vota-

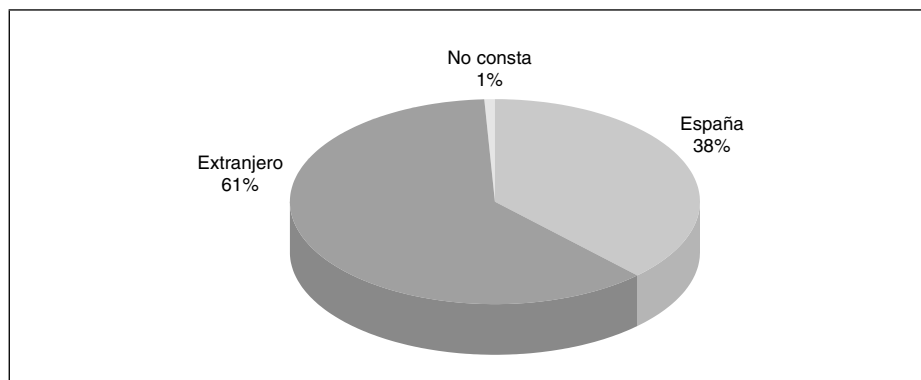
ción y el de cómputo de los sufragios, en cada una de las circunscripciones existentes o en una única. Su combinación genera lo que, siguiendo la terminología del Consejo de Estado, se puede denominar como el modelo de voto exterior (Consejo de Estado, 2009: 90). El vigente en España entre las reformas de la LOREG de 1995 y 2011 se caracterizaba por ser total, automático y descontrolado, lo que lo convertía en muy original desde un punto de vista comparado.

Era total porque era válido para todo tipo de elecciones, en las que podían participar todos los residentes en el extranjero, sin ningún tipo de filtro. En 2002, en un conjunto de 67 países que analizó Carlos Navarro, sólo había otros siete estados además de España que permitían esta participación al completo y en 42 ésta estaba limitada a los procesos de ámbito nacional (Navarro, 2002: 21). El manual del IDEA ofrece una información más reciente, aunque más confusa. No obstante, de sus datos se deduce que apenas en dos decenas de países, sobre un total de 115, se permite el sufragio «subnacional», lo que en España correspondería a las autonómicas y/o las municipales (Ellis et al., 2008: 243-254). Estos dos estudios comparados también muestran que hay otro tipo de limitaciones como las que afectan al censo, a través del establecimiento de un tiempo máximo de estancia en el extranjero, como en Reino Unido o Alemania; del requisito de haber residido en algún momento en el país, como en Suecia, o la exigencia de la voluntad de retorno, como en Filipinas (Navarro et al., 2008: 22; Consejo de Estado, 2009: 106). Otro tipo de filtro es el derivado de cuestiones logísticas, pues en el caso del sufragio en urna con frecuencia sólo se organizan las votaciones en cierto número de estados de residencia (Bauböck, 2007: 2423-2424).

El modelo electoral español del exterior era automático, porque así son incluidos en el censo los residentes en el extranjero desde la reforma de 1995, y así se les enviaba la documentación para votar en todas las elecciones menos las municipales, en las que tenían que solicitarla previamente. El producto final ofrecía la paradoja de que fuese más cómodo votar, por ejemplo en unas elecciones al Congreso de los Diputados, desde Santiago de Chile o Santiago de Cuba que desde Santiago de Compostela, donde el elector debe acudir al colegio electoral o solicitar el voto postal en la oficina de Correos y para remitirlo de vuelta. La inscripción de oficio y el envío de oficio de la documentación propiciaban que el grado de inclusión del modelo fuese el máximo, lo que suponía, en palabras de la letrada de las Cortes Ripollés Serrano, una fórmula cercana a la «discriminación positiva» para los españoles del exterior, pero que ya no guarda relación con la evolución reciente de la diáspora, en la que son mayoría los nacidos en el exterior, según muestra el

Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero de 2011, que incluye a los menores de edad (Ripollés, 2010: 241; <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/p85001/a2011/&file=pcaxis>).

Gráfico 4
Lugar de nacimiento de los españoles del extranjero



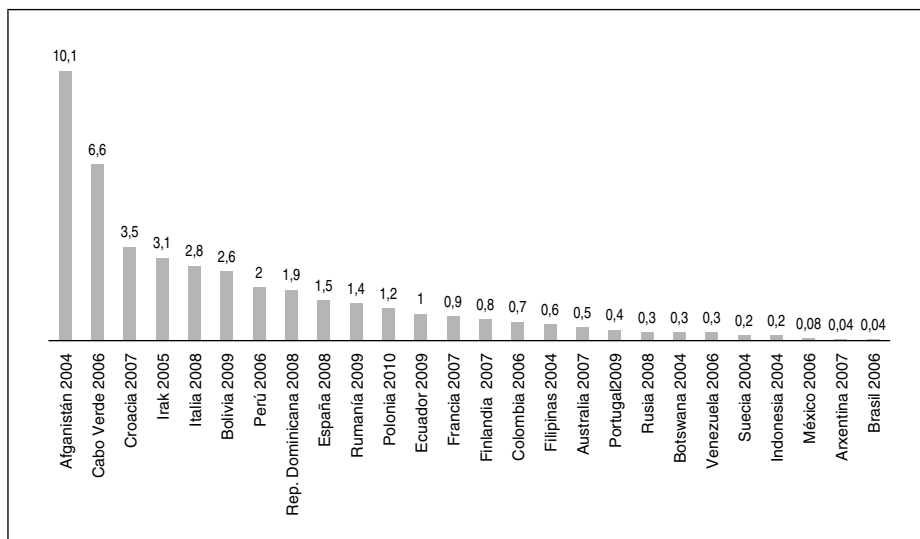
Fuente: PERE 2011, <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/p85001/a2011/&file=pcaxis>

Por último, el descontrol del modelo hace referencia a la falta de garantías del voto postal, pues ya en 1998 la Junta Electoral Central reconocía que «a los Servicios de Correos de los países extranjeros en los que se depositan los votos no les es exigible por la Administración electoral ni por la postal españolas el deber de comprobar la identidad del remitente» (BOE, 23-IV-1998, p. 1357). Desde 1995 existía la alternativa de, en lugar de enviar directamente los sobres a España, entregarlos en los consulados con un mínimo de siete días de antelación respecto a la jornada electoral, pero se trataba de una opción que tenía una utilización muy baja, incluso con una evolución decreciente, del 12,8% de los sufragios emitidos en 1996 al 5,6% de 2008 (Ramos Vadillo, 2003: 118; <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft44&file=inebase>).

3.2. UN DESIGUAL IMPACTO TERRITORIAL

La especificidad del modelo electoral español para el exterior genera un impacto muy desigual desde el punto de vista territorial. Hay que tener en cuenta que en España no hay una circunscripción para el extranjero, lo que existe en sólo diez estados, ni se computan los votos en el exterior en un

Gráfico 5
Ejemplos de peso del voto exterior (% del voto exterior
en el voto total)



Fuente: (Navarro et al., 2008: 38-39) y elaboración propia.

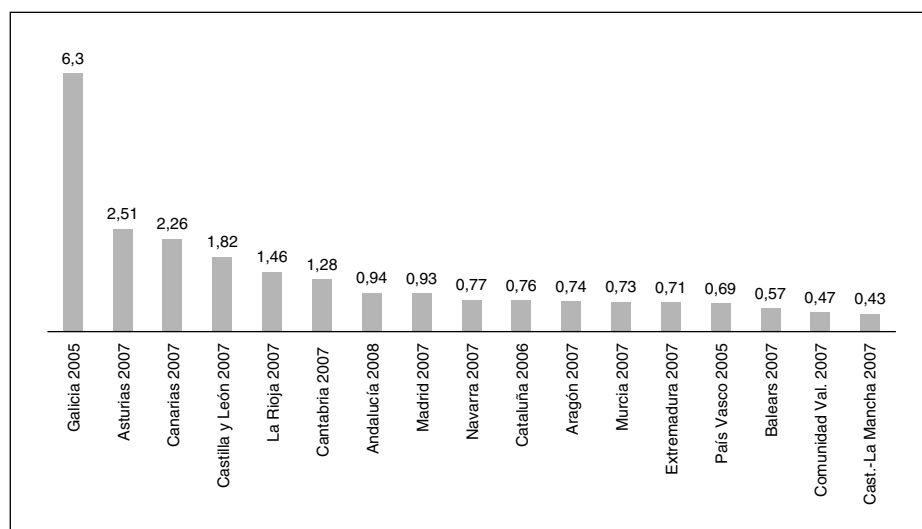
único distrito del interior, como ocurre en Holanda o Indonesia, sino que se contabilizan en la demarcación en la que están inscritos los expatriados (Navarro et al., 2008: 31-33). Nohlen y Grotz sostienen que

la influencia política de los electores externos tiende a incrementarse cuando se utilizan distritos subnacionales, porque sus votos se pueden concentrar en algunos distritos y hasta marcar la diferencia en una victoria por el principio de mayoría o pluralidad, a pesar de que a nivel nacional el volumen de los votos emitidos en el extranjero sea poco significativo. (Nohlen y Grotz, 2008: 80-81).

Si bien estos autores consideran «poco probable» que se dé una concentración territorial de los votos, eso es lo que ocurre en Galicia, comunidad que a 1 de enero de 2011 aportaba el 7,5% del censo electoral total de España, el 6,8% en el de los residentes en territorio español y el 26% en el extranjero. En el Gráfico 5 se observa que la participación de los expatriados no tiene en España un peso muy elevado en el contexto internacional, tomando como referencia el porcentaje del exterior en el voto total. Se puede señalar el 2% como el límite a partir del cual es posible calificar como alto el volumen de sufragios emitidos en el extranjero. Y por encima del 5% se trataría de un nivel muy alto. Mientras que en el conjunto de España se ha llegado como máximo

al 1,5% en el caso del Congreso, en las autonómicas gallegas se alcanzó el 6,3% en 2005 y el 4,5% en el 2009. Como refleja el Gráfico 6 hay otras dos comunidades en las que se rebasó el 2% en alguna ocasión, Asturias y Canarias.

Gráfico 6
Peso máximo alcanzado por el voto exterior en las elecciones autonómicas (% sobre el total de votantes)



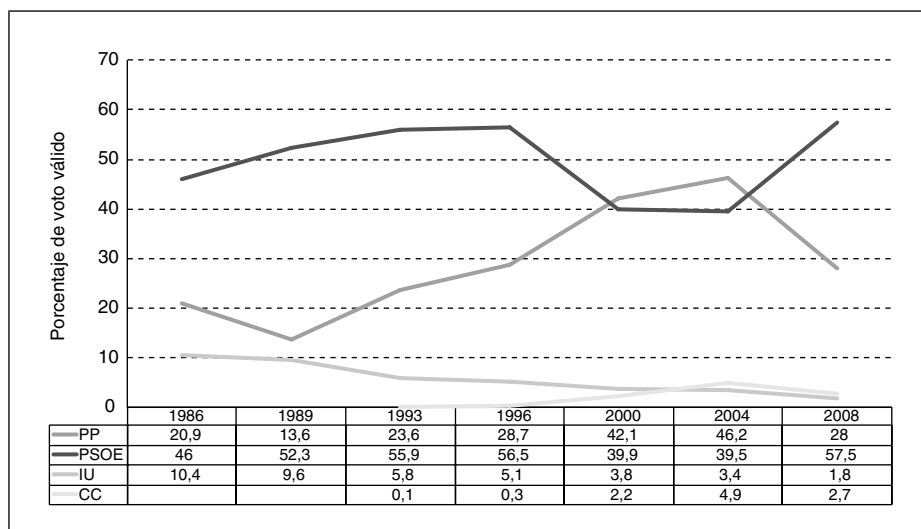
Fuente: Elaboración propia.

3.3. QUIEN CONVOCA, GANA

En los resultados electorales, el modelo español ofrece otra particularidad, al regir el viejo principio de la Restauración de quien convoca las elecciones, las gana (Villares Paz y Moreno Luzón, 2009: 98). Desde que hay datos, a partir de 1986, en las votaciones al Congreso siempre se impuso el partido gobernante. Se trata de una pauta que no se da en el entorno geográfico cercano, pues en Portugal y Francia existe una tradicional hegemonía de la derecha en el exterior, mientras que en Italia, en las dos únicas convocatorias en las que participaron los expatriados, éstos apoyaron a la fuerza que estaba en la oposición, tomando como referencia los resultados del Senado, la cámara en la que tiene más relevancia el sufragio emitido en el extranjero. Al mismo tiempo, en el caso español también incide el color de los gobiernos de las comunidades, como se observa en la progresión registrada por Coali-

ción Canaria (CC). Desde 1985 hubo, al menos, diez cambios en la asignación de escaños autonómicos tras el recuento del exterior, tres de ellos en Galicia, dos en Canarias y uno en Murcia, Castilla y León, la Comunidad Valenciana, País Vasco y Andalucía. El PSOE fue el beneficiado en siete ocasiones; el PP, en dos y CC, en una. Los perjudicados fueron el PP, cuatro veces; el BNG, dos y una, Eusko Alkartasuna (EA), Unión del Pueblo Leonés (UPL), Unión Progreso y Democracia (UPyD) y PSOE. En el Congreso no se tiene constancia de que se produjeran cambios en la asignación de escaños, pero sí en el Senado en dos ocasiones, ambas en beneficio de CC y en detrimento del PSOE.

Gráfico 7
Resultados de los principales partidos en las elecciones al Congreso en el exterior (1986-2008)



Fuente: <http://www.infoelectoral.mir.es/min/>

4. EL NUEVO MODELO

4.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES

La reforma de la LOREG de 2011 supone un cambio sustancial del modelo electoral del exterior porque se alteran sus características básicas. Ya no es total, al excluirse la participación en las municipales, ni automático, al

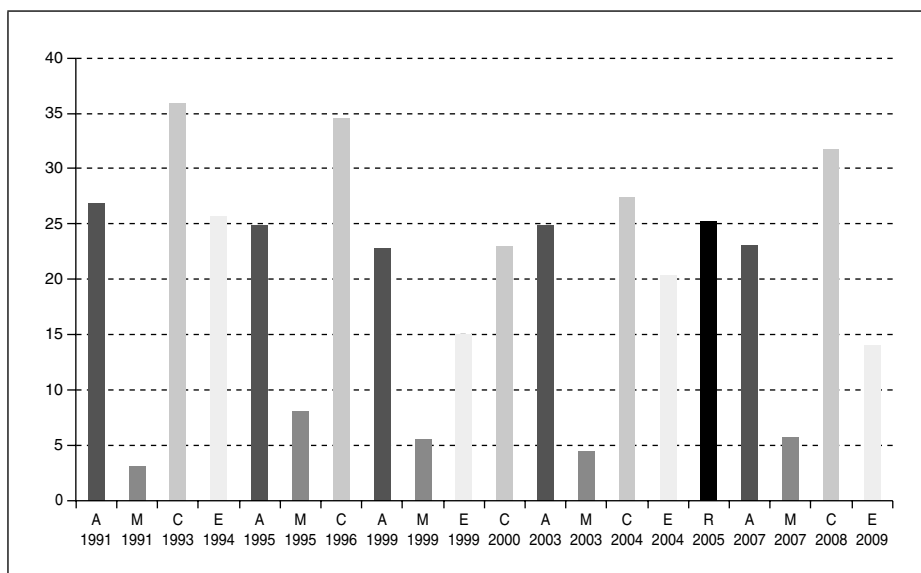
introducirse el voto rogado, ni tan descontrolado, al establecerse nuevas garantías, si bien se mantenga la posibilidad de que persista el fraude. El producto final resulta contradictorio, en la medida en la que se combina un mecanismo tendente a impulsar al máximo la participación, como es la inscripción de oficio en el censo, con otro restrictivo, el del voto rogado, lo que genera unas muy elevadas tasas de abstención, que ya eran comparadamente altas (Navarro et al., 2008: 38-39).

4.2. EL FIN DEL VOTO EXTERIOR LOCAL

El debate en los medios de comunicación sobre la reforma de la LOREG de 2011 se focalizó inicialmente en una de sus vertientes que si bien no es la más relevante en la práctica, sí está cargada de un importante valor simbólico, al quebrar el principio de que desde el punto de vista electoral los españoles residentes en el extranjero sean iguales a los residentes en España. Se trata de una ficción, ya que la desigualdad resulta innegable, pues las decisiones que emanan de las urnas afectan con una intensidad diferente a los expatriados, especialmente en ámbitos administrativos como el municipal, y también son distintas las condiciones en las que se celebran los procesos electorales, pues en el exterior no rige el imperio de la ley del Estado organizador.

El nuevo punto 2.3 de la LOREG incluye la exigencia de residir dentro de España para poder votar en las elecciones locales. Este recorte de la participación de los expatriados fue recomendado por el Consejo de Estado, a partir de la interpretación literal del artículo 140 de la Constitución, que establece que los alcaldes y concejales serán elegidos por «los vecinos del municipio» (Consejo de Estado, 2009: 90-108). No obstante, este órgano consultivo reconocía las dificultades de eliminar un derecho ya existente. Así, las organizaciones de la diáspora interpretaron esta medida como el primer paso para suprimir el conjunto de sus derechos políticos, como sostenía en su blog uno de los fundadores de la Asociación Hijos y Nietos de Españoles: «Hoy, nos privan de votar en las municipales, mañana...» (ggarciasuarez.blogspot.com). Sin embargo, el sufragio exterior local ya tenía una baja efectividad debido a la complejidad del procedimiento de votación, pues el elector debía solicitar la documentación y confeccionar su propia papeleta (Arnaldo, 1996: 361-362). Como muestra el Gráfico 8, la participación era inferior a las de las otras convocatorias, lo que no impedía que proliferasen las denuncias por fraude, que provocaron, por ejemplo, la repetición de elecciones en el exterior en dos municipios gallegos, mientras se multiplicaban los viajes de alcaldes a América en busca de votos (*El Progreso*, 29-X-2006, p. 42).

Gráfico 8
Participación electoral de los españoles del exterior (1991-2010)



Fuente: Elaboración propia.

Al eliminar el voto exterior local mientras promueve una mayor participación de los inmigrantes a través de los convenios bilaterales, España se ajusta a las tendencias internacionales dominantes para que en las municipales voten los residentes, con independencia de su nacionalidad, y también se adapta a su evolución demográfica reciente, caracterizada por el fuerte impulso de la inmigración durante este siglo.

4.3. EL VOTO ROGADO

La alteración del procedimiento de votación en el exterior, a través de un nuevo artículo 75 de la LOREG, supone la parte fundamental de esta reforma, porque, por una parte, debería dar respuesta al principal problema detectado en los últimos años, la falta de garantías sobre la identidad del votante, y, por otra, provoca una considerable reducción del volumen de sufragios. La primera novedad radica en que se establece un mecanismo específico para el exterior que supera la anterior remisión que desde 1985 hacía la LOREG a la regulación del sufragio por correo dentro de España. Ahora los expatriados deben solicitar su participación en cada proceso, como más tarde 25 días

después de la convocatoria, a través de un formulario que recibirán en su domicilio, podrán descargar por Internet u obtener en los consulados. Así, el llamado voto rogado, que existió para el extinto sufragio exterior municipal, se aplica ahora a las otras convocatorias. La otra novedad reside en que el envío por correo sólo se puede realizar hasta cinco días antes de la elección y se dirige a la oficina consular correspondiente, en la que también se pueden depositar personalmente los sobres entre el cuarto y el segundo día anteriores a la jornada electoral, con la innovación de que la entrega pueda ser supervisada por los representantes de las candidaturas que concurran a los comicios. Después, los sobres, que deben incluir en todos los casos la fotocopia de un documento de identificación, son remitidos a España para su escrutinio en las juntas electorales, de forma que pervive el recuento diferido respecto al del interior, lo que alimenta la ficción de que el sufragio del exterior tiene un valor suplementario y tiende a incrementar el cuestionamiento de su legitimidad en caso de resultar decisivo.

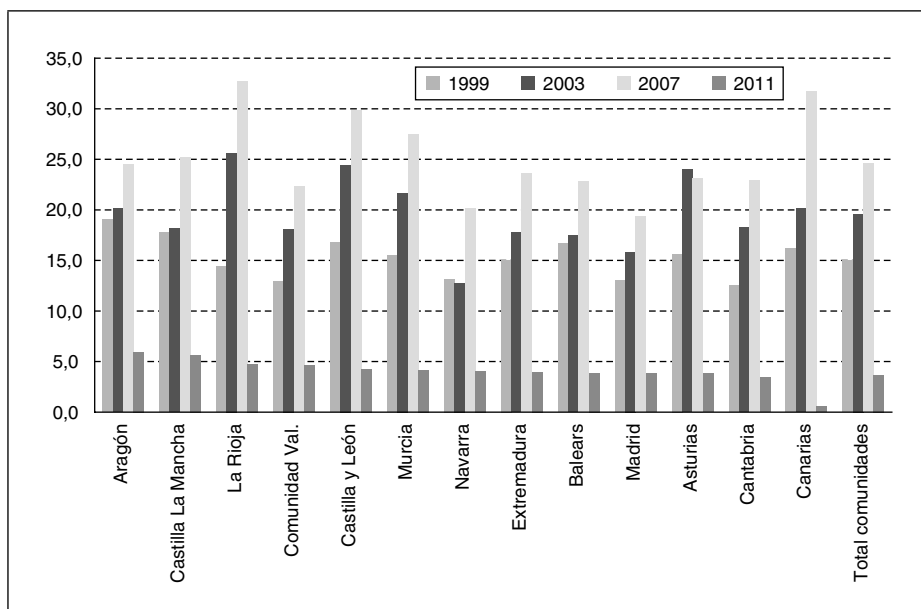
En resumen, el nuevo artículo 75 invierte las prioridades pues si hasta ahora la entrega personal estaba penalizada en los plazos temporales, ya que como muy tarde se podía efectuar una semana antes de la jornada electoral, con la reforma se convierte en el método que permite realizar el envío más tarde, de manera que presumiblemente variará la anterior distribución porcentual, en la que la utilización de los servicios postales era muy mayoritaria. En la medida en que gane relevancia el depósito de los sobres en urnas en los consulados, habrá más garantías, ya que asegura la identificación del elector por funcionarios sujetos a la legislación española. Sin embargo, el mantenimiento del sufragio por correo abre la puerta a que persista el fraude. La experiencia de las municipales indica que la existencia de mayores obstáculos, a través de la solicitud previa, puede reducir las irregularidades en términos absolutos pero incrementarlas proporcionalmente. El voto rogado, cuya implantación fue impulsada por el BNG al objeto de reducir el volumen de un sufragio exterior que le resultaba desfavorable, funciona como un potente obstáculo para la participación desde el extranjero, pero no supone en sí mismo una garantía de transparencia.

4.4. UNA DRÁSTICA REDUCCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

Ante las autonómicas del 22 de mayo de 2011 en las comunidades de régimen común, las primeras elecciones en las que se aplicaba el nuevo modelo del voto exterior, las estimaciones sobre el impacto de la reforma oscilaban entre el vaticinio de una caída de la participación hasta los muy bajos

niveles que había en las municipales, de menos del 5% del censo, y el pronóstico de una reducción considerable pero no tan fuerte, de forma que la tasa rondase el 15% (*ABC*, 2-II-2011, p. 24). El resultado fue que se hicieron realidad los augurios más catastrofistas, pues la participación en las trece comunidades que celebraban elecciones autonómicas fue del 3,7%, según datos provisionales, frente al 24,6% de cuatro años antes (*España Exterior*, 31-V-2011, pp. 2-5). La contradicción entre la inscripción de oficio en el censo y el voto rogado se pone de manifiesto al comprobar que en relación con el 2007 el número de electores creció un 26,5% y el de votantes cayó un 81,2%.

Gráfico 9
Participación en el exterior en las elecciones autonómicas de las comunidades de régimen común (1999-2011)



Fuente: *España Exterior*, 31-V-2011, pp. 2-5.

La drástica caída de la participación del 22-M se debió en primera instancia a que hubo un bajo volumen de peticiones para votar, pues sólo 58 097 electores, el 8,3% del censo, cumplió ese trámite en tiempo y forma (http://www.ine.es/oficina_censo/elecmun2011/elecmun2011_tab.htm). Y de ellos menos de la mitad consiguió que su papeleta entrase en la urna. La desinformación sobre la reforma, la complejidad de los trámites, la obligación de

abonar el envío de la solicitud de voto y lo ajustado de los plazos aparecen como las causas principales de un balance nada alentador, especialmente en una de las comunidades en las que el voto exterior tenía el mayor impacto, Canarias. La participación de la diáspora canaria cayó al 0,6%, en buena medida por la práctica imposibilidad de votar desde Venezuela, el principal destino de la emigración isleña. De ese país caribeño sólo llegaron 4 sufragios, frente a los 15.233 de 2007 (<http://www.parcn.es/elecciones/resultados.py>). El nuevo modelo penalizó en mayor medida a los españoles de América que a los de Europa, lo que guarda relación con la distancia física y con la desigual eficacia de los servicios postales.

La experiencia del 22-M propició que el eje principal del debate dejase de estar en la supresión del sufragio exterior local y pasase a centrarse en el nuevo procedimiento de votación, muy criticado por las asociaciones de españoles del extranjero, que denuncian que en la práctica se han eliminado sus derechos electorales. Según el diario *El Mundo*, el Ministerio de Exteriores elaboró un informe sobre los efectos de la nueva legislación en el que se concluye que es «necesario» modificar de nuevo la LOREG, además de recomendar que, mientras esa modificación no se produce, el Gobierno agilice los trámites para el ejercicio del derecho al sufragio activo desde fuera de España (*El Mundo*, 16-VIII-2011, p. 6). Sin embargo, PSOE y PP no dieron paso alguno tendente a rectificar la reforma, lo que confirma la apuesta de ambos por desactivar el voto en el exterior, aunque el resultado final quizá superase sus previsiones.

4.5. EL FACTOR EMOCIONAL

En 1961, durante el debate sobre la implantación del voto exterior en Colombia, el presidente del Senado afirmó que este sufragio «tiene más un sentido romántico que gran influencia en los resultados de las urnas» (Watter, 2006: 3). La participación electoral desde el extranjero es un mecanismo de incorporación de la diáspora a la vida institucional del país de origen que a menudo no desborda ese plano simbólico, aunque como sostiene Leticia Calderón el proceso democrático implica necesariamente que haya una «mínima garantía de influir y poder determinar el resultado de una elección» (Calderón, 2003: 35). Esta tensión entre el valor sentimental del voto exterior y su potencialidad decisiva se agudiza en los contextos como el gallego en los que los votos del extranjero pueden alcanzar un elevado peso numérico, lo que provoca que el sufragio se convirtiese en el vínculo principal con la patria de origen, en el instrumento fundamental de influencia (Núñez Seixas, 2010: 82). Hay en el voto exterior una dimensión emocional que el poder político exagera en determinados momen-

tos e ignora en otros, dentro de la tensión, descrita por Leticia Calderón para el caso mexicano, entre el emigrante como el «superhéroe», depositario de los más excelsos valores de la nación de origen, o del «villano», el renegado que ha buscado una solución egoísta ante los problemas patrios (Calderón, 2010).

Para el expatriado el sufragio es una forma de relacionarse con su patria, como se pone de manifiesto en las cartas personales que a veces acompañan los votos, según se ha visto en escrutinios en Galicia o en México. Para las elites de la diáspora se trata de un instrumento de influencia que se puede traducir en rentas y privilegios, como los viajes o la acumulación de capital relacional. Y para las fuerzas políticas es una cifra, un número de papeletas. La compleja combinación de todos estos factores afloró en el rechazo a la última reforma de la LOREG, que alcanzó una mayor intensidad entre los residentes en Europa, lo que se tradujo en la creación de la Plataforma contra la Privación del Derecho de Voto, que, desde un punto de vista muy maximalista, intentó usar todas las vías a su alcance para oponerse a la supresión del sufragio local y la generalización de la solicitud previa de la participación, al considerar que introduce una discriminación para los españoles del extranjero por el hecho de residir en el exterior (*La Voz de Galicia*, 3-II-2011, p. 11). Esta conflictiva coyuntura dificulta que la participación electoral de los expatriados cumpla su función original, la de integrarlos en la vida política de la sociedad de origen.

5. CONCLUSIONES

España lleva más de cien años discutiendo la participación política de sus expatriados. Entre el pionero debate de 1905 de varios diarios madrileños, sobre la pertinencia de que los emigrantes pudieran tener voz en las Cortes, y el malestar que brotó en 2011 en la diáspora española, tras la última reforma de la LOREG, es posible identificar el hilo conductor de la cuestión electoral de los residentes en el extranjero como una asignatura pendiente de resolver. Lo paradójico del caso español reside en que una larga práctica de ejercicio de la democracia en el exterior, desde 1976, no ha permitido encontrar una adecuada fórmula de consenso para los ciudadanos y las elites de dentro y fuera de las fronteras, lo que resulta especialmente conflictivo en las zonas en las que el éxodo al extranjero tuvo una mayor incidencia, concretamente Galicia y, en menor medida, Asturias y Canarias.

Al introducir en 1995 la inscripción de oficio en el censo electoral de todos los residentes en el exterior, España completó un modelo de voto exterior extremadamente inclusivo en el contexto internacional, válido para todo

tipo de convocatorias y caracterizado por un automatismo carente de las garantías inherentes al proceso democrático. Este diseño se convirtió en una tentadora arma para el partido gobernante, en la medida en que desde 1986 siempre ha vencido, en las elecciones al Congreso de los Diputados en el exterior, la fuerza que las afrontaba desde el poder. Esta circunstancia bloqueó la reforma del modelo, pese a la reiteración de las irregularidades y al incremento de las voces que la demandaban, que encontraban su eco en las fuerzas de la oposición. En la peculiar coyuntura política española reciente, marcada por una expectativa de alternancia en el Gobierno, surgió la modificación de la LOREG de 2011 que en su vertiente del exterior refleja un acuerdo de desarme entre los dos principales partidos, PSOE y PP, a través de una reducción sustancial del volumen de sufragios llegados del extranjero.

El nuevo modelo de voto exterior contiene significativos avances, al eliminar el sinsentido del voto exterior local e introducir mayores garantías, al conceder una mayor prioridad a la entrega de los sobres con los sufragios en los consulados, frente a su envío a través de empresas postales extranjeras carentes de la obligación de identificar al elector. Pero presenta relevantes carencias, como la contradictoria combinación entre inscripción de oficio y voto rogado, la complejidad de los trámites que debe hacer el elector en muy poco tiempo, la incertidumbre que genera el mantenimiento del procedimiento de envío postal y la renuncia de los principales partidos a construir un consenso con las organizaciones representativas de la diáspora española.

La drástica reducción de la participación en el exterior en las autonómicas de 2011, hasta niveles inferiores al 5%, puso en cuestión la idoneidad del nuevo modelo y reforzó la posición de los partidarios de una nueva reforma. Resultaría mucho más adecuada la inscripción en el censo a petición del interesado, que debería renovarse cada cierto tiempo, como cuatro o cinco años, y un verdadero procedimiento de votación en persona, sin la necesidad de cubrir el penoso trámite de una solicitud en cada proceso electoral, además de canalizar la participación de los españoles de segunda y tercera generación a través de la designación de una representación propia en el Senado.

6. BIBLIOGRAFÍA

6.1. REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS

ABC, Madrid.

Arriba, Madrid.

Boletín Oficial del Estado, BOE, Madrid.
Boletín Oficial del Parlamento de Galicia, Santiago de Compostela.
Boletín Oficial del Senado, Madrid.
Clarín, Buenos Aires.
Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Madrid.
Diario de Sesiones del Senado, Madrid.
El Diario Español, Madrid.
El Globo, Madrid.
El Imparcial, Madrid.
El País, (1887-1921) Madrid.
El País, (1976-) Madrid.
El Progreso, Lugo.
España Exterior, Vigo.
Galicia en el Mundo, Vigo.
Galicia, Buenos Aires.
La Época, Madrid.
La Región Internacional, Ourense.
La Vanguardia, Barcelona.
La Voz de Galicia, A Coruña.
Mercurio, Barcelona.
Teoría y Realidad Constitucional, Madrid.

6.2. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCOCER, Jorge (comp.) (2005): *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México: Nuevo Horizonte.
- ÁLVAREZ JUNCO, José (1990): *El emperador del paralelo, Lerroux y la demagogia populista*, Madrid: Alianza Editorial.
- AREILZA, José María de (1984): *Diario de un ministro de la monarquía*, 2ª ed., Barcelona: Planeta.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique (1996): *El derecho de sufragio de los emigrantes en el ordenamiento español*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- BABIANO MORA, José, y FERNÁNDEZ ASPERILLA, Ana (2009): *La patria en la maleta: historia social de la emigración española a Europa*, Madrid: Fundación 1º de Mayo, Ediciones GPS.

- BAUBÖCK, Rainer (2007): «Stakeholder citizenship and transnational political participation: a normative evaluation of external voting», *Fordham Law Review*, núm. 75, pp. 2.393-2.447, disponible en <http://law2.fordham.edu/publications/articles/500flspub8266.pdf>
- BECK, Ulrich (2008): *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona: Paidós.
- BRUGAROLAS MASLLORENS, Guillermo (2003): «Ejercicio del derecho de sufragio activo por los españoles residentes en el extranjero: análisis de situaciones, normativa actual, perspectiva de futuro», en *Colectivos con dificultades para el ejercicio del derecho de sufragio*, Madrid: Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior/Dykinson, 2003, pp. 155-176.
- CALDERÓN CHELIUS, Leticia (comp.) (2003): *Votar en la distancia: la extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, México: Instituto Mora.
- (2010): *Los superhéroes no existen: los migrantes mexicanos ante las primeras elecciones*, México: Instituto Mora.
- CASES MÉNDEZ, José Ignacio (comp.) (1983): *Emigración y Constitución*, Madrid: Instituto Español de Emigración.
- CASTILLO VERA, Pilar del (1978): «El derecho electoral en la nueva Constitución española», en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (comp.): *Lecturas sobre la Constitución española*, vol. 1, Madrid: UNED, pp. 203-228.
- COLUCCI, Michelle (2002): «Il voto degli italiani all'estero», en BEVILACQUA, Piero, DE CLEMENTI, Andreina, y FRANZINA, Emilio (comp.): *Storia dell'emigrazione italiana: arrivi*, Roma: Donzeli Editore, pp. 587-609.
- CONCHEIRO, Luciano, y ROSS, Raúl (2005): «O voto dos mexicanos no estranxeiro», *Tempo Exterior*, segunda época, núm. 11 (jul.-dic. 2005), pp. 13-27, disponible en http://www.igadi.org/te/pdf/te_se11/te23_11_013luciano_concheiro_e-raul_ross.pdf.
- CONSEJO DE ESTADO (España) (comp.) (2009): *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral: texto del informe y debates académicos*, Madrid: Consejo de Estado/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CORES TRASMONTE, Baldomero (1978): *Libro negro da Galicia electoral*, Santiago de Compostela: Federación de Libreros de Galicia.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel (2010): «El voto de los españoles residentes en el exterior: problemas actuales y alternativas de reforma», en FABIO PASCUA, Mateo (comp.): *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral*, Cizur Menor: Thomson Reuters, pp. 115-136.
- DUARTE, Ángel (1998): *La República del emigrante: la cultura política de los españoles en Argentina (1875-1910)*, Lleida: Milenio.
- ELLIS, Andrew, et al. (comp.) (2008): *Voto en el extranjero: el manual de IDEA Internacional*, México: International IDEA/Instituto Federal Electoral, disponible en http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/sp.cfm

- ELLIS, Andrew (2008): «Historia y política del voto en el extranjero», en ELLIS, et al. (comp.), pp. 50-57.
- FRANCO LUELMO, Eduardo (1978): «Una carrera de obstáculos», *Triunfo* (Madrid), núm. 787 (25-II-1978), disponible en <http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/49706/1/RTXXXII~N787~P35.pdf>.
- FRIEDMAN, Max Paul (2008): *Nazis y buenos vecinos: la campaña de los Estados Unidos contra los alemanes de América Latina durante la Segunda Guerra Mundial*, Boadilla del Monte: A. Machado Libros.
- FUSARO, Carlo (1998): «Seminario sull'esercizio del diritto del voto degli italiani all'estero», en *Seconda Conferenza Nazionale dell'emigrazione*, Firenze: Fratelli Palombi Editori, pp. 13-50.
- GAMLEN, Alan (2009): «El Estado de emigración y los vínculos con la diáspora», en ESCRIVÁ, Ángeles, BERMÚDEZ, Anastasia, y MORAES, Natalia (comp.): *Migración y participación política*, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, pp. 237-264.
- GARCÍA MAHAMUT, Rosario (2009): «El voto de los españoles residentes ausentes y la Ley 40/2006 del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior», en: *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral: texto del informe y debates académicos*, Madrid: Consejo de Estado/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 523-560.
- GARCÍA SEBASTIANI, Marcela A. (2004a): «Emigración y política: los no ciudadanos en la Argentina quieren representación en las Cortes de Madrid», en DARDÉ, Carlos, y MALAMUD, Carlos (comp.). *Violencia y legitimidad: política y revoluciones en España y América Latina, 1840-1910*, Santander: Universidad de Cantabria, pp. 197-227.
- GÓMEZ SOTO, Francisco, y MANJÓN, José Ramón (1999): *El voto de la España Exterior*, Vigo: España Exterior.
- GONZÁLEZ AGUIRRE, Erika (2003): «El voto en el exterior en Canadá como una política estatal de pertenencia», en CALDERÓN CHELIUS, L. (comp.): *Votar en la distancia: la extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, México: Instituto Mora, pp. 497-526.
- HERNÁNDEZ, César (2005): *La clientela: buscando votos en Venezuela*, Las Palmas de Gran Canaria: Idea.
- HERNÁNDEZ JUÁREZ, Jacobo (2008): «Honduras: los efectos de una decisión basada en cálculos políticos», en ELLIS, Andrew, et al. (comp.) (2008): *Voto en el extranjero: el manual de IDEA Internacional*, México: International IDEA/Instituto Federal Electoral, pp. 139-144.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1994): *La Tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Barcelona: Paidós.

- JUNTA ELECTORAL CENTRAL (2009): *Informe de la Junta Electoral Central sobre aspectos del procedimiento electoral que pueden ser objeto de reforma legislativa*, Madrid.
- KINGSLEY, Jean-Pierre (1998): *Panorámica general del caso canadiense*, México: IFE, disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/AI/ckinsl.htm>
- LAIZ, Consuelo (2010): «Participación política de los extranjeros y voto exterior», *Seguridad y Ciudadanía: Revista del Ministerio del Interior*, núm. 3 (en.-jun. 2010), pp. 15-44, disponible en http://www.mir.es/MIR/PublicacionesArchivo/publicaciones/catalogo/SeguridadyCiudadania/Numero3_Enero_Junio2010/pdf/SeguridadyCiudadania03.pdf
- LANCHESTER, Fulco (1988): *Il voto degli italiani all'estero*, Roma: Bulzoni Editore.
- LENCE, José Ramón (1945): *Memorias de un periodista*, Buenos Aires: Centro Difusor del Libro.
- LÓPEZ DE GOMARA, Justo (1913): *Vida política: la colectividad española en la Argentina, proposición presentada al Primer Congreso de Confederación Española*, Buenos Aires: Robles Herrando y C^a.
- LÓPEZ MIRA, Alvaro Xosé (2005): «Elecciones autonómicas gallegas 2005: el final de un régimen», *Revista de Derecho Político*, núm. 64, pp. 239-252, disponible en http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:Derechopolitico-2005-64-485F99FF&dsID=elecciones_autonomicas.pdf
- LUGILDE, Anxo (2007): *O voto emigrante: viaxe pola zona escura da demoracia española*, Vigo: Galaxia.
- (2008): «España: voto en el extranjero para todo y para todos», en ELLIS, Andrew, et al. (comp.) (2008): *Voto en el extranjero : el manual de IDEA Internacional*, México: International IDEA/Instituto Federal Electoral, pp. 40-44.
- (2011): *A participación política dos emigrantes galegos (1905-2010)*, Santiago de Compostela: Tórculo.
- MAGALHÃES GODINHO, José (1973): *Ano de eleições*, Lisboa: República.
- MARÍN LEIVA, Félix (1998): *La experiencia española*, México: IFE, disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/AI/semespa.htm>
- MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo (2004): «Las elecciones locales y provinciales en Galicia (1979-2004). I, Comportamiento electoral y continuidad/renovación de las autoridades locales», *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 3, núm. 2, pp. 111-134, disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/380/38030206.pdf>
- MARTÍN VILLA, Rodolfo (1984): *Al servicio del Estado*, Barcelona: Planeta.
- MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel (1983): «El reconocimiento de los derechos políticos de los españoles residentes en el extranjero», en CASES MÉNDEZ, José Ignacio (comp.) (1983): *Emigración y Constitución*, Madrid: Instituto Español de Emigración, pp. 103-126.

- MAURA GAMAZO, Gabriel (1930): *Bosquejo histórico de la dictadura*, Madrid: Tipografía de Archivos.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (2008): *Apuntes monográficos sobre países Argentina*, Madrid, disponible en <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/ArbolPaises/Argentina/Monografia/Documents/Argentina.pdf>
- MINISTERIO DEL INTERIOR (comp.) (2003): *Colectivos con dificultades para el ejercicio del derecho de sufragio*, Madrid: Ministerio del Interior/Dykinson.
- NAVARRO, Carlos (2002): *El voto en el extranjero: estudio comparado*, México: Instituto Federal Electoral.
- et al (2008): «Panorama comparado del voto en el extranjero», en ELLIS, Andrew, et al. (comp.) (2008): *Voto en el extranjero : el manual de IDEA Internacional*, México: International IDEA/Instituto Federal Electoral, pp. 11-39.
- NOHLEN, Dieter, y GROTZ, Florian (2000): «External voting: legal framework and overview of electoral legislation», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, núm. 99, pp. 1115-1145, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/99/art/art4.htm>
- (2008): «Marco legal y panorama de la legislación electoral», en ELLIS, Andrew, et al. (comp.) (2008): *Voto en el extranjero : el manual de IDEA Internacional*, México: International IDEA/Instituto Federal Electoral, pp. 75-86.
- NÚÑEZ SEIXAS (2010): «Cidadanía, emigración, memoria: algúns comentarios de introducción ao debate», en ARQUIVO DA EMIGRACIÓN GALEGA (comp.): *O voto emigrante: actas do debate realizado en 2008*, Santiago de Compostela: Consello da Cultura Galega.
- OFICINA DEL CENSO ELECTORAL (2008): *Informe de la Oficina del Censo Electoral sobre la problemática del Censo de españoles residentes ausentes (CERA)*, Madrid.
- ORTÍ BORDÁS, José Miguel (2009): *La Transición desde dentro*, Barcelona: Planeta.
- PAUNER CHULVI, Cristina (2007): «Reflexiones constitucionales sobre la propuesta limitativa del derecho de sufragio activo de los emigrantes», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 19 (2007), pp. 177-220, disponible en http://www.cortsvalecianas.es/download/anuario_pdf/ANUARI_19.pdf
- PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás (1978): «El Congreso de los diputados: artículo 68º» en ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (comp.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. VI, Madrid: Cortes Generales, pp. 147-177.
- PSOE (2008): *Motivos para crear: programa electoral, Elecciones Generales*, disponible en <http://www.elpais.com/especial/elecciones-generales/psoe.pdf>
- RAMOS VADILLO, Alejandro (2003): «Gestión del voto por correo por la Oficina del Censo Electoral en España» en *Colectivos con dificultades para el ejercicio del derecho de sufragio*, Madrid: Ministerio del Interior/Dykinson, pp. 105-154.

- RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa (2010): «Algunas reflexiones sobre el ejercicio del derecho al voto de los españoles que se encuentran en el extranjero, con especial consideración al CERA», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, pp. 237-255, disponible en http://www.cortsvalecianas.es/descarga/anuario_html/anuario24/237-255_Corts_24.pdf
- RUIZ-NAVARRO PINAR, José Luis (1986): «Artículo 75», en CAZORLA PRIETO, Luis María: *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Madrid: Civitas, pp. 707-716.
- SÁNCHEZ ALONSO, Blanco (1995): *Las causas de la emigración española (1880-1930)*, Madrid, Alianza Editorial.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo (2008): «Artículo 68», en CASAS BAAMONDE, María Emilia, y RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, Miguel (comp.) (2008): *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid: Fundación Wolters Kluwer España.
- SECRETARÍA GENERAL DE ASUNTOS CONSULARES, 19-XI-2008.
- TUSELL, Javier (2007): *La transición a la democracia (España, 1975-1982)*, Alcorcón: Espasa.
- VILAS NOGUEIRA, Xosé (1977): *O Estatuto Galego*, A Coruña: Edicións do Ruedo.
- VILLARES PAZ, Ramón, y MORENO LUZÓN, Javier (2009): «Restauración y dictadura», en FONTANA, Josep, y VILLARES PAZ, Ramón (dir.): *Historia de España*, vol. 7, Barcelona: Crítica-Marcial Pons.
- WALL, Alan (1998): *External voting: the Australian experience*, México: IFE, disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/AI/semaustl.htm>.
- WATTER, Urs (2006): *Voto en el exterior: la experiencia colombiana*, Basle: Foundation for Population, Migration and Environment, disponible en http://international.metropolis.net/events/11th_lisbon06/WorkshopPresentations/Gulbenkian/UrsWatter_metropolis2006.pdf.
- WERT, José Ignacio (2008): «Elecciones del 9-M: entre el centro y los extremos», *Cuadernos de pensamiento político FAES*, núm. 20, pp. 13-84, disponible en http://www.fundacionfaes.org/record_file/filename/2207/013-084_WERT.pdf.

Referencias

- ¹ Hubo diez elecciones a las Cortes Generales, ocho municipales, ocho autonómicas (tomando como referencia las de las comunidades de régimen común, excepto Madrid), seis al Parlamento Europeo y cuatro referéndums, sin contar los celebrados únicamente en alguna comunidad autónoma.
- ² Estos mismos autores, en una versión posterior de su artículo sobre el voto en el extranjero, modificaron su definición al afirmar que se trata de «las disposiciones y procedimientos que permiten a algunos o a todos los electores de un país que

están temporal o permanentemente en el extranjero ejercer sus derechos de votación» (Nohlen y Grotz, 2008: 77). La primera resulta más clara y precisa que la segunda.

- ³ Los datos proceden del *Manual* del IDEA, que emplea una metodología confusa, pues, por ejemplo, data la creación de este sufragio en España en 1985, a pesar de que ya existió en el referéndum de 1976, y para Suiza ofrece la fecha de 1977, a pesar de que sólo se permitía participar a los expatriados si volvían al territorio nacional y sólo a partir de 1989 se les permitía votar desde el exterior. Además sólo aporta datos de 84 países, en algunos de los cuales, como Irlanda o India, este sufragio se reserva únicamente para categorías concretas de ciudadanos, como los servidores públicos.

ANÁLISIS DESCRIPTIVO DEL CENSO Y LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL DE LOS ESPAÑOLES RESIDENTES EN EL EXTERIOR (CERA): 2003-2011

ALICIA FUERTES PÉREZ

Técnico Superior de la Dirección General de Política Interior

1. PRESENTACIÓN. 2. EL VOTO CERA. 2.1. Evolución del Censo CERA: 2003, 2007 y 2011. 2.2. La participación de los electores residentes en el extranjero. Elecciones Autonómicas: 2003, 2007 y 2011. 2.3. La participación de los electores residentes en el extranjero. Elecciones Municipales: 2003 y 2007. 2.4. La participación de los electores residentes en el extranjero en perspectiva comparada: Elecciones Municipales 2007, Autonómicas 2007, Generales 2008 y Autonómicas 2011. 3. ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES. 4. ANEXO DE TABLAS

RESUMEN

Las reformas de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) de enero de 2011 han modificado, entre otras materias, las condiciones de participación de los electores españoles residentes en el extranjero (CERA). El sentido de la reforma tiene doble contenido: regular un procedimiento más garantista y transparente, y atender a las recomendaciones del Consejo de Estado sobre la conveniencia de vincular el derecho de voto en elecciones locales a la condición de «vecino de un municipio». El análisis de la participación electoral de este grupo de electores muestra las diferencias de participación según el tipo de elecciones y cómo la asistencia a las urnas en elecciones municipales es muy reducida; siendo entonces la reforma de la LOREG una adecuación a la realidad.

ABSTRAC

The reforms to the *Ley Orgánica* on General Electoral Procedure (LOREG), of January 2011, amended, among other aspects, the conditions of participation of Spanish electors residing abroad (CERA). The goal of the modification is twofold: on

the one hand, it aims at establishing a more rights-based and transparent procedure and, on the other, it takes into account the recommendations of the *Consejo de Estado* (advisory State body) concerning the advisability of binding the voting right in local election to the condition of «inhabitant of the town or city council». The analysis of political participation of this group of electors shows that participation varies depending on the type of elections and that it remarkably decreases in local elections. From this perspective, the reform can be seen as an adaptation to reality.

Palabras clave: Censo CERA, Voto CERA, Reforma LOREG, Participación electoral.

Keywords: Electoral Roll of Spanish citizens residing abroad, Vote of Spanish citizens residing abroad, Reform of the *Ley Orgánica* on General Electoral Procedure (LOREG), Electoral Participation.

* * *

1. PRESENTACIÓN

El pasado 22 de mayo de 2011, se celebraron las elecciones autonómicas de las trece comunidades autónomas que se constituyeron al amparo del artículo 143 de nuestra Constitución Española de 1978 y cuya organización es competencia de cada autonomía; también se eligieron a los representantes de las Asambleas de las Ciudades con Estatuto de Autonomía, Ceuta y Melilla.

Estas trece elecciones y las de las dos Asambleas Autonómicas coinciden en la misma jornada electoral con las elecciones municipales que se celebran en toda España. Las elecciones locales de 2011 son las novenas que han tenido lugar en la España democrática. Su complejidad es considerable al contar con más de 8.000 municipios (en el año 2011, exactamente fueron 8.116 municipios los que celebraron elecciones simultáneas) y su organización es competencia del Estado.

Diremos en primer lugar que el pasado 28 de enero de 2011, el BOE publicó dos modificaciones de la LOREG, mediante la Ley Orgánica 2/2011 y Ley Orgánica 3/2011. Por consiguiente para la temática que nos ocupa, se trae a colación el preámbulo I, de la ya mencionada LO 2/2011, que en su párrafo quinto, manifiesta que:

... se introducen modificaciones de orden técnico que, sin perjuicio de su indudable transcendencia sobre el régimen electoral, van dirigidas a dotar de mayor precisión a la regulación vigente...

En ese mismo preámbulo número II, relativo a materia de censo, en su último párrafo se señala que:

De otro lado, hay que reforzar las garantías para impedir que los denominados empadronamientos fraudulentos o de conveniencia con fines electorales consigan su objetivo. ...

Respecto al número III del reiterado preámbulo de la LO 2/2011, se transcribe el mismo:

Singular referencia merece también la reforma del procedimiento de votación del censo de españoles residentes en el exterior.

Siguiendo las instrucciones de la Junta Electoral Central, se regula un procedimiento muy garantista que presenta la importante novedad de permitir a los españoles que viven en el extranjero depositar el voto en urna en el consulado durante los tres últimos días de campaña, sin perjuicio de mantener el voto por correo para todos aquellos que no puedan desplazarse a votar en la dependencia habilitada al respecto.

A su vez, se ha seguido, además, la recomendación del Consejo de Estado, para unir indefectiblemente el ejercicio del derecho de sufragio en elecciones municipales, locales y forales a la condición de vecino de un municipio, tal y como dispone el artículo 140 de la Constitución Española y, por tanto, figurar inscrito en el Censo de Españoles Residentes en España.

Se han producido pues, como consecuencia de la reforma de la LOREG, por la LO 2/2011, entre otros aspectos numerosos que inciden en buena parte de su articulado, la inclusión, por ejemplo, del artículo 75, que ha supuesto novedades censales para aquellos electores que viven fuera de España y que conforman el denominado censo CERA y que, al no cumplir la condición de «vecino de un municipio», como se ha indicado en el párrafo transcrito, no han participado en las elecciones locales –a excepción de aquéllos a los que les correspondió elegir a los representantes de las Asambleas de Ceuta y Melilla–. Otra de las novedades es la que se refiere a las garantías que protegen el voto denominado «rogado» y, en aras de perfeccionar más su mecanismo de participación, se contempla por primera vez el depósito del voto en las urnas de los consulados de España a lo largo del mundo.

2. EL VOTO CERA

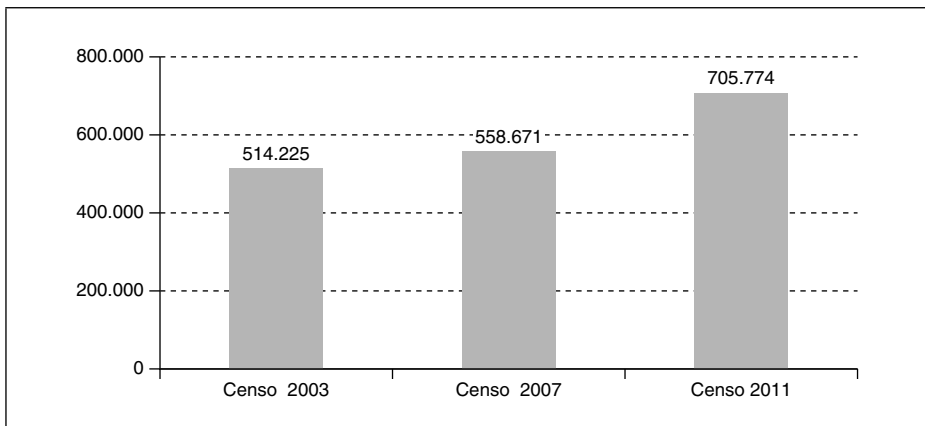
En el Anexo a este artículo se presentan unas tablas elaboradas con los datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística (INE) y referidas tanto a las elecciones de las trece comunidades autónomas y las dos Ciudades Autó-

nomas respecto a los años 2003, 2007 y 2011, como a las elecciones municipales de los años 2003 y 2007. Además se incluye en este apartado la elaboración de una tabla sintética con datos de las Elecciones Generales de 2008, obtenidos de la página del Ministerio del Interior, <http://www.infoelectoral.mir.es/min/>

2.1. EVOLUCIÓN DEL CENSO CERA: 2003, 2007 Y 2011

En el gráfico siguiente (1) se observa la evolución del total del *Censo CERA*, siempre referido a las ya mencionadas trece Comunidades y dos Ciudades Autónomas, con una tendencia creciente entre 2003 y 2011. Con 514.225 personas inscritas en el año 2003, en el año 2011 eran 705.774 los españoles en el exterior que estaban inscritos en el mismo. En términos porcentuales estas cifras representan una variación del 8,6% en el año 2007 con respecto al 2003 y, sobre todo, se registra un incremento del 26,33% en el año 2011 respecto al 2007 (véase Tabla I).

Gráfico 1
Evolución Censo CERA. Años 2003, 2007 y 2011

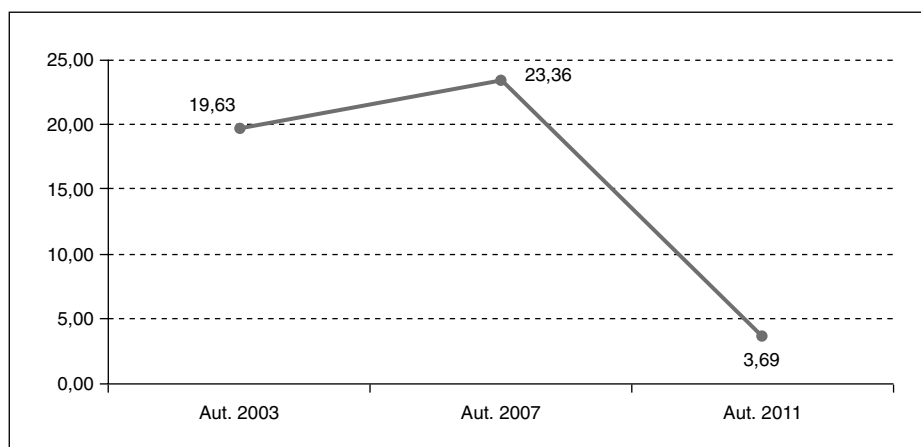


2.2. LA PARTICIPACIÓN DE LOS ELECTORES RESIDENTES EN EL EXTRANJERO. ELECCIONES AUTONÓMICAS: 2003, 2007 Y 2011

Las características de los españoles residentes en el exterior, en lo que se refiere a su participación en las elecciones autonómicas de las comunidades

denominadas «no históricas», ha sido tradicionalmente escasa. Así, en los años que aquí se contemplan y, siempre refiriéndonos a los datos del conjunto, en el 2003, el 19,63% de los electores del censo CERA ejerció su derecho al voto, un 23,36% participó en el año 2007 y finalmente en el año 2011 tan sólo un 3,69% de los electores censados en el exterior votó (Tabla I). De manera gráfica se expresa como sigue.

Gráfico 2
Porcentaje de participación electores CERA. Elecciones Autonómicas



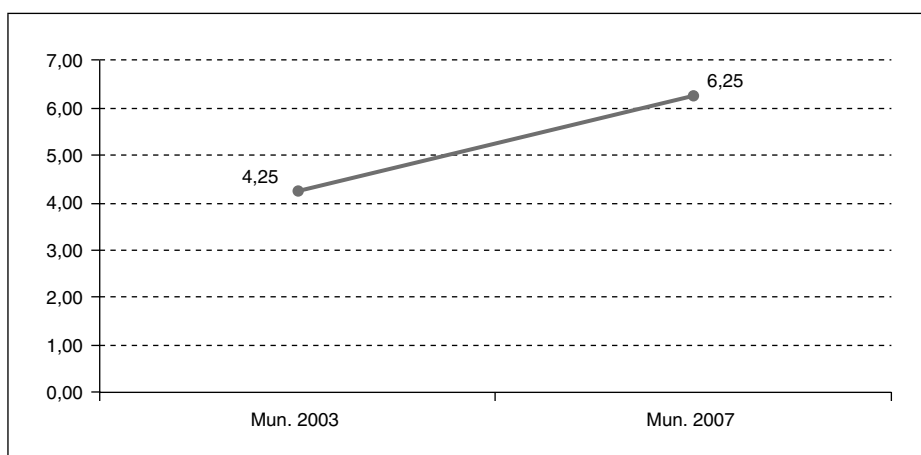
La caída espectacular de la participación en las Autonómicas de 2011 con respecto a las de 2007 ha supuesto un descenso de votos entregados del -80,06% de media. Una caída aún más acentuada en algunas comunidades como en la Comunidad Canaria con el -96,39%, en la Comunidad de Castilla y León con una variación porcentual de -82,71 y en la Región de Murcia con -81,82%. En definitiva, tanto las provincias como las comunidades autónomas presentan un saldo espectacularmente negativo del voto CERA en estas últimas elecciones autonómicas de 2011 (Tabla I).

2.3. LA PARTICIPACIÓN DE LOS ELECTORES RESIDENTES EN EL EXTRANJERO. ELECCIONES MUNICIPALES: 2003 Y 2007

En cuanto a la participación de los electores CERA en las elecciones municipales, ésta ha venido siendo muy escasa hasta las elecciones anteriores. Si

observamos el gráfico que figura a continuación (3) se pueden ver los bajos niveles alcanzados en Municipales 2003, 4,25% (casi cinco veces menos que en las Autonómicas del mismo año) y en Municipales 2007, 6,25 % (cerca de cuatro veces menos que en las Autonómicas 2007). La realidad es que menos del 10% de los electores CERA suelen acudir a las urnas en las municipales. La modificación de la LOREG no ha hecho sino adecuar la ley a la realidad.

Gráfico 3
Porcentaje de participación electores CERA. Elecciones Autonómicas



Así, mientras que en las Autonómicas de 2003 presentan su voto el 19,63% del Censo, en las Municipales tan sólo hacen entrega del mismo en las mesas el 4,25% del censo CERA; hay un ligero aumento en las Municipales de 2007 con el 6,25%, en tanto que en las Autonómicas de ese mismo año, llevan a efecto el depósito del voto el 23,36% del total de los electores (Tablas I y II).

2.4. LA PARTICIPACIÓN DE LOS ELECTORES RESIDENTES EN EL EXTRANJERO EN PERSPECTIVA COMPARADA: ELECCIONES MUNICIPALES 2007, AUTONÓMICAS 2007, GENERALES 2008 Y AUTONÓMICAS 2011

Se presenta a continuación una tabla sintética de las Elecciones Generales celebradas en el año 2008 y la participación de los electores CERA en las trece comunidades autónomas analizadas.

Tabla 1
Voto CERA. Elecciones Generales 2008

13 CCAA y 2 Ciudades Autónomas	GENERALES 2008		
	Censo CERA	Votantes CERA	% sobre censo
Total	578.601	181.518	31,37
Aragón	20.929	7.214	34,47
Asturias, Principado de	67.643	25.101	37,11
Baleares, Islas	11.038	3.121	28,28
Canarias	72.450	22.448	30,98
Cantabria	20.068	6.083	30,31
Castilla-La Mancha	19.111	6.001	31,40
Castilla y León	97.542	35.489	36,38
Comunitat Valenciana	56.295	16.200	28,78
Extremadura	20.164	5.918	29,35
Madrid, Comunidad de	149.020	40.038	26,87
Murcia, Región de	17.663	5.631	31,88
Navarra, Comunidad Foral de	13.562	4.263	31,43
Rioja, La	8.058	2.980	36,98
Ciudad de Ceuta	2.002	470	23,48
Ciudad de Melilla	3.056	561	18,36

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior.

<http://www.infoelectoral.mir.es>

En el siguiente gráfico (4) se expresa el resultado de la participación porcentual de los españoles en el exterior en diversas convocatorias electorales.

Tal como se ha indicado más arriba, en las últimas elecciones municipales de 2011, los españoles residentes en el exterior no han podido votar, pero sí lo han podido hacer en las Autonómicas. En la siguiente tabla comparativa se puede constatar las variaciones de los votos entregados en las Municipales de 2007 y en las Autonómicas de 2011.

Gráfico 4
Porcentaje de participación Electores CERA. Elecciones Municipales, Autonómicas y Generales

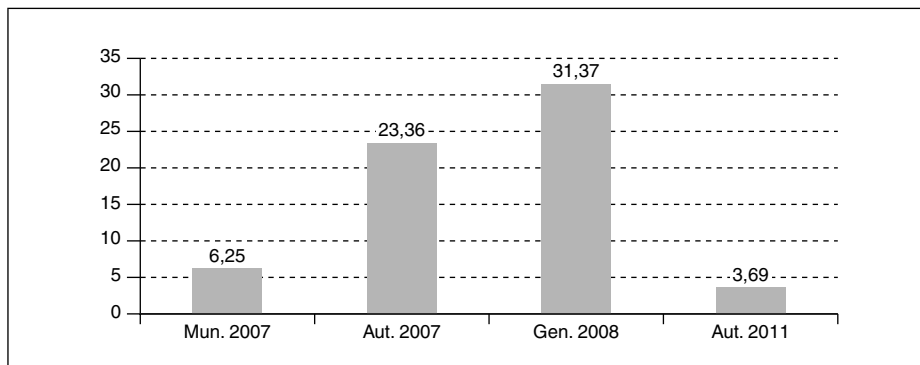


Tabla 2
Variaciones de Votos en Municipales 2007 y Autonómicas 2011

13 CCAA y 2 Ciudades Autónomas	Municipales 2007. Votos entregados en mesas	Autonómicas 2011. Votos entregados en JEP	Variaciones Votos en mesas/JEP. A11-M07	Variaciones votos A11-M07 (%)
Total (1)	34.919	26.030	-8.889	-25,46
Aragón	2.185	1.461	-724	-33,14
Asturias, Principado de	3.728	3.265	-463	-12,42
Baleares, Islas	500	745	245	49,00
Canarias	6.356	564	-5.792	-91,13
Cantabria	920	894	-26	-2,83
Castilla-La Mancha	1.376	1.109	-267	-19,40
Castilla y León	6.038	4.916	-1.122	-18,58
Comunitat Valenciana	3.379	3.002	-377	-11,16
Extremadura	1.443	868	-575	-39,85
Madrid, Comunidad de	6.993	6.889	-104	-1,49
Murcia, Región de	791	865	74	9,36
Navarra, Comunidad Foral de	536	699	163	30,41
Rioja, La	475	517	42	8,84
Ciudad de Ceuta	74	66	-8	-10,81
Ciudad de Melilla	125	70	-55	-44,00

- 1) **Autonómicas 2011:** Correos ha informado que se recibieron en Barajas 3.000 sobres de votación directamente dirigidos a las JEP.
- 2) **Autonómicas 2011:** Correos ha informado que tras las elecciones (los días 24 de mayo y 9 de junio), se recibieron 6.065 solicitudes de voto de Venezuela remitidas por correo certificado, así como 1.759 envíos por correo ordinario.

El análisis de la tabla anterior (2) no exige mucha explicación, si bien podría ser oportuno traer a la memoria que los españoles residentes en el exterior han tenido la oportunidad de expresar su comportamiento electoral participativo en las elecciones autonómicas y éste ha expresado un flujo de participación a la baja.

3. ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES

Votamos o no votamos, y no nos damos cuenta de todos los sufrimientos y heroicidades que han sido necesarios para que cada uno de nosotros disponga de esa tranquila opción, y de lo raro que es disfrutar de ese derecho.
Antonio Muñoz Molina, «La aritmética de la libertad», *El País*, marzo de 2000.

Se ha evidenciado en distintos estudios de la temática aquí analizada que, hasta la fecha, la participación en elecciones municipales y autonómicas en España, ha suscitado casi siempre una menor movilización electoral que la generada por la convocatoria de elecciones generales, tanto por parte de españoles residentes en España como de los residentes en el exterior; y ello, a pesar de que una ligera mirada a las encuestas publicadas a lo largo del tiempo muestra que el electorado declara que la institución más cercana a los ciudadanos es el Ayuntamiento.

Igualmente, tras la experiencia de los sucesivos estudios electorales evolutivos realizados por la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior, a lo largo de todas las convocatorias electorales que desde la Constitución de 1978 han tenido lugar en España, las cifras de participación en las elecciones municipales y las autonómicas no han sido nunca idénticas (dentro de los respectivos ámbitos territoriales), pero no puede negarse que por celebrarse en el mismo día, los flujos participativos o abstencionistas en ambas elecciones (donde así coinciden) han estado lógicamente *inter-relacionados* y los índices de votantes registrados en ambos procesos no acostumbra a desviarse notablemente.

Además, por otro lado, el hecho de que hasta ahora todas las elecciones municipales, menos las primeras, hayan coincidido en las trece comunidades con las elecciones autonómicas, no parece incidir de modo relevante en la participación en elecciones locales. Los análisis de los resultados realizados muestran, según la región, que tanto la participación en elecciones municipales tiende a arrastrar al índice de participación en autonómicas, como a la inversa.

Una somera revisión efectuada sobre estudios electorales muestra que la modificación que se ha introducido en la LOREG mediante la LO 2/2011 presenta una armonización con las tendencias actuales internacionales predominantes.

Antes y después de la publicación de dicha Ley Orgánica, han surgido voces contrarias y críticas negativas hacia la misma, al considerar que sienten la reforma como un recorte en sus derechos electorales. Habrá que reflexionar sobre este hecho y estar a la escucha de los distintos factores políticos, económicos y emocionales, entre otros, que van configurando a cada ser humano y que cada cual, en su recorrido vital, lo asimila a su manera, en comunión con otros seres que conforman la sociedad que habitan.

En relación con todo ello, Ramón Jáuregui, Ministro de la Presidencia, reconoce una «reducción muy notable» de la participación de los españoles que integran el censo CERA en las últimas elecciones del pasado mayo de 2011 y lo achaca a que el voto de los españoles en el exterior, por primera vez, es transparente y garantizado por la identificación gracias a una Ley Electoral pactada por los partidos (*Público*, 8-6-2011, p. 22).

4. ANEXO DE TABLAS

Tabla I
Voto CERA. Autonómicas 2003, 2007 y 2011

13 CCAA y 2 Ciudades Autónomas	Autonómicas 2003			Autonómicas 2007			Autonómicas 2011					Variaciones Autonómicas 2003 - 2011							
	Censo CERA	Votos en- tregados en JEP	% sobre censo (3)	Censo CERA	Votos en- tregados en JEP	% sobre censo (3)	Censo CERA	Solici- tudes aceptadas	% sobre censo	Votos en- tregados en JEP	% sobre censo (3)	Censo CERA A07-A03	Variac. Censo CERA A07-A03 (%)	Censo CERA A11-A07	Variac. Censo CERA A11-M07 (%)	Votos en- tregados en JEP A07-A03	Variac. Votos en- tregados en JEP A07-A03 (%)	Votos en- tregados en JEP A11-A07	Variac. Votos en- tregados en JEP A11-A07 (%)
Total (1)	514.225	100.930	19,63	558.671	130.510	23,36	705.774	58.097	8,23	26.030	3,69	44.446	8,64	147.103	26,33	29.580	29,31	-104.480	-80,06
Aragón	19.142	3.968	20,73	20.387	4.991	24,48	24.514	2.707	11,04	1.461	5,96	1.245	6,50	4.127	20,24	1.023	25,78	-3.530	-70,73
Huesca	3.994	987	24,71	4.269	1.212	28,39	5.170	690	13,35	278	5,38	275	6,89	901	21,11	225	22,80	-934	-77,06
Teruel	3.122	511	16,37	3.212	840	26,15	3.728	369	9,90	206	5,53	90	2,88	516	16,06	329	64,38	-634	-75,48
Zaragoza	12.026	2.470	20,54	12.906	2.939	22,77	15.616	1.648	10,55	977	6,26	880	7,32	2.710	21,00	469	18,99	-1.962	-66,76
Asturias, Principado de	57.269	13.725	23,97	65.413	15.153	23,17	85.118	8.477	9,96	3.265	3,84	8.144	14,22	19.705	30,12	1.428	10,40	-11.888	-78,45
Baleares, Islas	9.100	1.592	17,49	10.469	2.386	22,79	14.785	1.126	7,62	745	5,04	1.369	15,04	4.316	41,23	794	49,87	-1.641	-68,78
Canarias	55.396	11.071	19,99	66.984	15.606	23,30	101.036	6.826	6,76	564	0,56	11.588	20,92	34.052	50,84	4.535	40,96	-15.042	-96,39
Las Palmas	12.471	1.636	13,12	15.175	3.658	24,11	26.560	3.021	11,37	357	1,34	2.704	21,68	11.385	75,02	2.022	123,59	-3.301	-90,24
Santa Cruz de Tenerife	42.925	9.435	21,98	51.809	11.948	23,06	74.476	3.805	5,11	207	0,28	8.884	20,70	22.667	43,75	2.513	26,63	-11.741	-98,27
Cantabria	16.654	3.114	18,70	19.338	4.424	22,88	25.777	2.214	8,59	894	3,47	2.684	16,12	6.439	33,30	1.310	42,07	-3.530	-79,79
Castilla-La Mancha	19.323	3.702	19,16	18.829	4.731	25,13	20.747	2.067	9,96	1.109	5,35	-494	-2,56	1.918	10,19	1.029	27,80	-3.622	-76,56
Albacete	5.163	1.019	19,74	4.864	1.249	25,68	5.181	537	10,36	311	6,00	-299	-5,79	317	6,52	230	22,57	-938	-75,10
Ciudad Real	4.062	560	13,79	3.947	933	23,64	4.245	387	9,12	210	4,95	-115	-2,83	298	7,55	373	66,61	-723	-77,49
Cuenca	2.242	589	26,27	2.173	555	25,54	2.285	221	9,67	117	5,12	-69	-3,08	112	5,15	-34	-5,77	-438	-78,92
Guadalajara	1.904	347	18,22	1.916	492	25,68	2.308	266	11,53	174	7,54	12	0,63	392	20,46	145	41,79	-318	-64,63
Toledo	5.952	1.187	19,94	5.929	1.502	25,33	6.728	656	9,75	397	5,90	-23	-0,39	799	13,48	315	26,54	-1.105	-73,57
Castilla y León	86.763	20.962	24,16	95.273	28.438	29,85	114.991	9.760	8,49	4.916	4,28	8.510	9,81	19.718	20,70	7.476	35,66	-23.522	-82,71
Ávila	4.946	1.372	27,74	5.186	1.684	32,47	6.095	616	10,11	298	4,89	240	4,85	909	17,53	312	22,74	-1.386	-82,30
Burgos	8.777	2.073	23,62	9.898	2.788	28,17	12.436	1.098	8,83	565	4,54	1.121	12,77	2.538	25,64	715	34,49	-2.223	-79,73
León	27.631	7.046	25,50	30.422	8.813	28,97	36.018	2.770	7,69	1.351	3,75	2.791	10,10	5.596	18,39	1.767	25,08	-7.462	-84,67
Palencia	4.504	769	17,07	4.784	1.255	26,23	5.594	520	9,30	202	3,61	280	6,22	810	16,93	486	63,20	-1.053	-83,90
Salamanca	18.249	4.106	22,50	19.913	6.188	31,08	23.612	1.951	8,26	1.071	4,54	1.664	9,12	3.699	18,58	2.082	50,71	-5.117	-82,69

Tabla I
Voto CERA. Autonómicas 2003, 2007 y 2011 (continuación)

13 CCAA y 2 Ciudades Autónomas	Autonómicas 2003			Autonómicas 2007			Autonómicas 2011					Variaciones Autonómicas 2003 - 2011							
	Censo CERA	Votos entregados en JEP	% sobre censo (3)	Censo CERA	Votos entregados en JEP	% sobre censo (3)	Censo CERA	Solicitudes aceptadas	% sobre censo	Votos entregados en JEP	% sobre censo (3)	Censo CERA A07-A03	Variac. Censo CERA A07-A03 (%)	Censo CERA A11-A07	Variac. Censo CERA A11-M07 (%)	Votos entregados en JEP A07-A03	Variac. Votos entregados en JEP A07-A03 (%)	Votos entregados en JEP A11-A07	Variac. Votos entregados en JEP A11-A07 (%)
Segovia	2.139	392	18,33	2.101	521	24,80	2.324	231	9,94	109	4,69	-38	-1,78	223	10,61	129	32,91	-412	-79,08
Soria	2.642	756	28,61	3.248	1.065	32,79	4.541	380	8,37	191	4,21	606	22,94	1.293	39,81	309	40,87	-874	-82,07
Valladolid	7.080	1.504	21,24	7.607	1.957	25,73	9.162	918	10,02	491	5,36	527	7,44	1.555	20,44	453	30,12	-1.466	-74,91
Zamora	10.795	2.944	27,27	12.114	4.167	34,40	15.209	1.276	8,39	638	4,19	1.319	12,22	3.095	25,55	1.223	41,54	-3.529	-84,69
Comunitat Valenciana	51.583	9.898	19,19	54.766	12.222	22,32	64.785	5.372	8,29	3.002	4,63	3.183	6,17	10.019	18,29	2.324	23,48	-9.220	-75,44
Alicante	16.304	3.547	21,76	17.878	4.208	23,54	21.809	1.699	7,79	978	4,48	1.574	9,65	3.931	21,99	661	18,64	-3.230	-76,76
Castellón	4.173	673	16,13	4.431	975	22,00	5.351	514	9,61	269	5,03	258	6,18	920	20,76	302	44,87	-706	-72,41
Valencia	31.106	5.678	18,25	32.457	7.039	21,69	37.625	3.159	8,40	1.755	4,66	1.351	4,34	5.168	15,92	1.361	23,97	-5.284	-75,07
Extremadura	20.225	3.781	18,69	20.050	4.715	23,52	21.753	1.759	8,09	868	3,99	-175	-0,87	1.703	8,49	934	24,70	-3.847	-81,59
Badajoz	9.000	1.522	16,91	8.509	1.639	19,26	8.875	560	6,31	298	3,36	-491	-5,46	366	4,30	117	7,69	-1.341	-81,82
Cáceres	11.225	2.259	20,12	11.541	3.076	26,65	12.878	1.199	9,31	570	4,43	316	2,82	1.337	11,58	817	36,17	-2.506	-81,47
Madrid, Comunidad de	138.561	22.294	16,09	143.736	27.848	19,37	178.922	13.439	7,51	6.889	3,85	5.175	3,73	35.186	24,48	5.554	24,91	-20.959	-75,26
Murcia, Región de	16.948	3.669	21,65	17.326	4.759	27,47	19.965	1.568	7,85	865	4,33	378	2,23	2.639	15,23	1.090	29,71	-3.894	-81,82
Navarra, Com. Foral de	12.161	1.575	12,95	13.361	2.697	20,19	17.174	1.437	8,37	699	4,07	1.200	9,87	3.813	28,54	1.122	71,24	-1.998	-74,08
Rioja, La	6.201	1.579	25,46	7.773	2.540	32,68	10.483	1.072	10,23	517	4,93	1.572	25,35	2.710	34,86	961	60,86	-2.023	-79,65
Ciudad de Ceuta	2.077	0		1.995	0		2.155	108	5,01	66	3,06	-82	-3,95	160	8,02	0		66,00	
Ciudad de Melilla	2.822	0		2.971	0		3.569	165	4,62	70	1,96	149	5,28	598	20,13	0		70,00	

- (1) Datos de aquellas CC.AA y Ciudades AA que celebran el mismo día sus elecciones autonómicas junto con las municipales que son para todo el territorio.
- (2) En las elecciones a las Asambleas de Ceuta y Melilla el voto iba a la mesa electoral en 2003 y 2007.
- (3) Porcentaje calculado sobre el censo total de las provincias que celebraron elecciones autonómicas.
- (4) Autonómicas 2011: Correos ha informado que se recibieron en Barajas 3.000 sobres de votación directamente dirigidos a las JEP.
- (5) Autonómicas 2011: Correos ha informado que tras las elecciones (los días 24 de mayo y 9 de junio) se recibieron 6.065 solicitudes de voto de Venezuela remitidas por correo certificado, así como 1.759 envíos por correo ordinario.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE.

Tabla II
Voto CERA. Municipales 2003 y 2007

13 CCAA y 2 Ciudades Autónomas	Municipales 2003					Municipales 2007					Variaciones Municipales 2003 - 2007	
	Censo CERA	Solicitudes aceptadas	% sobre censo (3)	Votos entregados en mesas	% sobre censo (3)	Censo CERA	Solicitudes aceptadas	% sobre censo (3)	Votos entregados en mesas	% sobre censo (3)	Votos entregados en mesas M07-M03	Variac. Votos entregados en mesas M07-M03 (%)
Total (1)	514.225	51.487	10,01	21.836	4,25	558.671	54.845	9,82	34.919	6,25	13.083	59,91
Aragón	19.142	2.184	11,41	1.349	7,05	20.387	2.122	10,41	2.185	10,72	836	61,97
Huesca	3.994	545	13,65	346	8,66	4.269	538	12,60	415	9,72	69	19,94
Teruel	3.122	326	10,44	210	6,73	3.212	338	10,52	262	8,16	52	24,76
Zaragoza	12.026	1.313	10,92	793	6,59	12.906	1.246	9,65	1.508	11,68	715	90,16
Asturias, Principado de	57.269	5.077	8,87	2.681	4,68	65.413	6.117	9,35	3.728	5,70	1.047	39,05
Baleares, Islas	9.100	672	7,38	319	3,51	10.469	735	7,02	500	4,78	181	56,74
Canarias	55.396	10.628	19,19	520	0,94	66.984	11.260	16,81	6.356	9,49	5.836	1.122,31
Las Palmas	12.471	1.126	9,03	244	1,96	15.175	1.386	9,13	128	0,84	-116	-47,54
Santa Cruz de Tenerife	42.925	9.502	22,14	276	0,64	51.809	9.874	19,06	6.228	12,02	5.952	2.156,52
Cantabria	16.654	1.459	8,76	425	2,55	19.338	1.466	7,58	920	4,76	495	116,47
Castilla-La Mancha	19.323	1.909	9,88	708	3,66	18.829	1.979	10,51	1.376	7,31	668	94,35
Albacete	5.163	475	9,20	243	4,71	4.864	543	11,16	428	8,80	185	76,13
Ciudad Real	4.062	352	8,67	179	4,41	3.947	319	8,08	239	6,06	60	33,52
Cuenca	2.242	240	10,70	146	6,51	2.173	249	11,46	187	8,61	41	28,08
Guadalajara	1.904	199	10,45	104	5,46	1.916	217	11,33	164	8,56	60	57,69
Toledo	5.952	643	10,80	36	0,60	5.929	651	10,98	358	6,04	322	894,44
Castilla y León	86.763	8.575	9,88	4.634	5,34	95.273	9.485	9,96	6.038	6,34	1.404	30,30
Ávila	4.946	629	12,72	380	7,68	5.186	790	15,23	247	4,76	-133	-35,00
Burgos	8.777	905	10,31	538	6,13	9.898	892	9,01	262	2,65	-276	-51,30
León	27.631	2.551	9,23	1.306	4,73	30.422	2.511	8,25	1.659	5,45	353	27,03
Palencia	4.504	408	9,06	179	3,97	4.784	356	7,44	244	5,10	65	36,31

Tabla II
Voto CERA. Municipales 2003 y 2007 (continuación)

13 CCAA y 2 Ciudades Autónomas	Municipales 2003					Municipales 2007					Variaciones Municipales 2003 - 2007	
	Censo CERA	Solicitudes aceptadas	% sobre censo (3)	Votos entregados en mesas	% sobre censo (3)	Censo CERA	Solicitudes aceptadas	% sobre censo (3)	Votos entregados en mesas	% sobre censo (3)	Votos entregados en mesas M07-M03	Variac. Votos entregados en mesas M07-M03 (%)
Salamanca	18.249	1.895	10,38	1.254	6,87	19.913	2.414	12,12	1.792	9,00	538	42,90
Segovia	2.139	205	9,58	79	3,69	2.101	208	9,90	155	7,38	76	96,20
Soria	2.642	261	9,88	109	4,13	3.248	226	6,96	164	5,05	55	50,46
Valladolid	7.080	704	9,94	368	5,20	7.607	754	9,91	506	6,65	138	37,50
Zamora	10.795	1.017	9,42	421	3,90	12.114	1.334	11,01	1.009	8,33	588	139,67
Comunitat Valenciana	51.583	4.708	9,13	2.890	5,60	54.766	4.842	8,84	3.379	6,17	489	16,92
Alicante	16.304	1.534	9,41	1.112	6,82	17.878	1.476	8,26	1.007	5,63	-105	-9,44
Castellón	4.173	451	10,81	198	4,74	4.431	512	11,55	386	8,71	188	94,95
Valencia	31.106	2.723	8,75	1.580	5,08	32.457	2.854	8,79	1.986	6,12	406	25,70
Extremadura	20.225	1.898	9,38	1.000	4,94	20.050	2.091	10,43	1.443	7,20	443	44,30
Badajoz	9.000	773	8,59	529	5,88	8.509	729	8,57	515	6,05	-14	-2,65
Cáceres	11.225	1.125	10,02	471	4,20	11.541	1.362	11,80	928	8,04	457	97,03
Madrid, Comunidad de	138.561	10.852	7,83	5.715	4,12	143.736	10.793	7,51	6.993	4,87	1.278	22,36
Murcia, Región de	16.948	1.387	8,18	588	3,47	17.326	1.704	9,83	791	4,57	203	34,52
Navarra, Comunidad Foral de	12.161	1.099	9,04	618	5,08	13.361	1.134	8,49	536	4,01	-82	-13,27
Rioja, La	6.201	796	12,84	310	5,00	7.773	832	10,70	475	6,11	165	53,23
Ciudad de Ceuta	2.077	107	5,15	69	3,32	1.995	105	5,26	74	3,71	5	7,25
Ciudad de Melilla	2.822	136	4,82	10	0,35	2.971	180	6,06	125	4,21	115	1.150,00

- (1) Datos de aquellas CC.AA y Ciudades AA que celebran el mismo día sus elecciones autonómicas junto con las municipales que son para todo el territorio.
(2) En las elecciones a las Asambleas de Ceuta y Melilla el voto iba a la mesa electoral en 2003 y 2007.
(3) Porcentaje calculado sobre el censo total de las provincias que celebraron elecciones autonómicas.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE.

Tabla III
Voto CERA. Municipales 2007 y Autonómicas 2011. Variaciones

13 CCAA y 2 Ciudades Autónomas	Municipales 2007					Autonómicas 2011					Variaciones Mun. 2007-Aut.2011					
	Censo CERA	Solicitudes aceptadas	% sobre censo (3)	Votos entregados en mesas	% sobre censo (3)	Censo CERA	Solicitudes aceptadas	% sobre censo	Votos entregados en JEP	% sobre censo (3)	Censo CERA A11-M07	Variaciones Censo CERA A11-M07 (%)	Solicitudes aceptadas A11-M07	Variaciones solicitudes A11-M07 (%)	Votos en mesas/ JEP A11-M07	Variaciones votos A11-M07 (%)
Total (1)	558.671	54.845	9,82	34.919	6,25	705.774	58.097	8,23	26.030	3,69	147.103	26,33	3.252	5,93	-8.889	-25,46
Aragón	20.387	2.122	10,41	2.185	10,72	24.514	2.707	11,04	1.461	5,96	4.127	20,24	585	27,57	-724	-33,14
Huesca	4.269	538	12,60	415	9,72	5.170	690	13,35	278	5,38	901	21,11	152	28,25	-137	-33,01
Teruel	3.212	338	10,52	262	8,16	3.728	369	9,90	206	5,53	516	16,06	31	9,17	-56	-21,37
Zaragoza	12.906	1.246	9,65	1.508	11,68	15.616	1.648	10,55	977	6,26	2.710	21,00	402	32,26	-531	-35,21
Asturias, Principado de	65.413	6.117	9,35	3.728	5,70	85.118	8.477	9,96	3.265	3,84	19.705	30,12	2.360	38,58	-463	-12,42
Baleares, Islas	10.469	735	7,02	500	4,78	14.785	1.126	7,62	745	5,04	4.316	41,23	391	53,20	245	49,00
Canarias	66.984	11.260	16,81	6.356	9,49	101.036	6.826	6,76	564	0,56	34.052	50,84	-4.434	-39,38	-5.792	-91,13
Las Palmas	15.175	1.386	9,13	128	0,84	26.560	3.021	11,37	357	1,34	11.385	75,02	1.635	117,97	229	178,91
Santa Cruz de Tenerife	51.809	9.874	19,06	6.228	12,02	74.476	3.805	5,11	207	0,28	22.667	43,75	-6.069	-61,46	-6.021	-96,68
Cantabria	19.338	1.466	7,58	920	4,76	25.777	2.214	8,59	894	3,47	6.439	33,30	748	51,02	-26	-2,83
Castilla-La Mancha	18.829	1.979	10,51	1.376	7,31	20.747	2.067	9,96	1.109	5,35	1.918	10,19	88	4,45	-267	-19,40
Albacete	4.864	543	11,16	428	8,80	5.181	537	10,36	311	6,00	317	6,52	-6	-1,10	-117	-27,34
Ciudad Real	3.947	319	8,08	239	6,06	4.245	387	9,12	210	4,95	298	7,55	68	21,32	-29	-12,13
Cuenca	2.173	249	11,46	187	8,61	2.285	221	9,67	117	5,12	112	5,15	-28	-11,24	-70	-37,43
Guadalajara	1.916	217	11,33	164	8,56	2.308	266	11,53	174	7,54	392	20,46	49	22,58	10	6,10
Toledo	5.929	651	10,98	358	6,04	6.728	656	9,75	397	5,90	799	13,48	5	0,77	39	10,89
Castilla y León	95.273	9.485	9,96	6.038	6,34	114.991	9.760	8,49	4.916	4,28	19.718	20,70	275	2,90	-1.122	-18,58
Ávila	5.186	790	15,23	247	4,76	6.095	616	10,11	298	4,89	909	17,53	-174	-22,03	51	20,65
Burgos	9.898	892	9,01	262	2,65	12.436	1.098	8,83	565	4,54	2.538	25,64	206	23,09	303	115,65
León	30.422	2.511	8,25	1.659	5,45	36.018	2.770	7,69	1.351	3,75	5.596	18,39	259	10,31	-308	-18,57
Palencia	4.784	356	7,44	244	5,10	5.594	520	9,30	202	3,61	810	16,93	164	46,07	-42	-17,21
Salamanca	19.913	2.414	12,12	1.792	9,00	23.612	1.951	8,26	1.071	4,54	3.699	18,58	-463	-19,18	-721	-40,23
Segovia	2.101	208	9,90	155	7,38	2.324	231	9,94	109	4,69	223	10,61	23	11,06	-46	-29,68

Tabla III
Voto CERA. Municipales 2007 y Autonómicas 2011. Variaciones (continuación)

13 CCAA y 2 Ciudades Autónomas	Municipales 2007					Autonómicas 2011					Variaciones Mun. 2007-Aut.2011					
	Censo CERA	Solicitudes aceptadas	% sobre censo (3)	Votos entregados en mesas	% sobre censo (3)	Censo CERA	Solicitudes aceptadas	% sobre censo	Votos entregados en JEP	% sobre censo (3)	Censo CERA A11-M07	Variaciones Censo CERA A11-M07 (%)	Solicitudes aceptadas A11-M07	Variaciones solicitudes A11-M07 (%)	Votos en mesas/ JEP A11-M07	Variaciones votos A11-M07 (%)
Soria	3.248	226	6,96	164	5,05	4.541	380	8,37	191	4,21	1.293	39,81	154	68,14	27	16,46
Valladolid	7.607	754	9,91	506	6,65	9.162	918	10,02	491	5,36	1.555	20,44	164	21,75	-15	-2,96
Zamora	12.114	1.334	11,01	1.009	8,33	15.209	1.276	8,39	638	4,19	3.095	25,55	-58	-4,35	-371	-36,77
Comunitat Valenciana	54.766	4.842	8,84	3.379	6,17	64.785	5.372	8,29	3.002	4,63	10.019	18,29	530	10,95	-377	-11,16
Alicante	17.878	1.476	8,26	1.007	5,63	21.809	1.699	7,79	978	4,48	3.931	21,99	223	15,11	-29	-2,88
Castellón	4.431	512	11,55	386	8,71	5.351	514	9,61	269	5,03	920	20,76	2	0,39	-117	-30,31
Valencia	32.457	2.854	8,79	1.986	6,12	37.625	3.159	8,40	1.755	4,66	5.168	15,92	305	10,69	-231	-11,63
Extremadura	20.050	2.091	10,43	1.443	7,20	21.753	1.759	8,09	868	3,99	1.703	8,49	-332	-15,88	-575	-39,85
Badajoz	8.509	729	8,57	515	6,05	8.875	560	6,31	298	3,36	366	4,30	-169	-23,18	-217	-42,14
Cáceres	11.541	1.362	11,80	928	8,04	12.878	1.199	9,31	570	4,43	1.337	11,58	-163	-11,97	-358	-38,58
Madrid, Comunidad de	143.736	10.793	7,51	6.993	4,87	178.922	13.439	7,51	6.889	3,85	35.186	24,48	2.646	24,52	-104	-1,49
Murcia, Región de	17.326	1.704	9,83	791	4,57	19.965	1.568	7,85	865	4,33	2.639	15,23	-136	-7,98	74	9,36
Navarra, Com. Foral de	13.361	1.134	8,49	536	4,01	17.174	1.437	8,37	699	4,07	3.813	28,54	303	26,72	163	30,41
Rioja, La	7.773	832	10,70	475	6,11	10.483	1.072	10,23	517	4,93	2.710	34,86	240	28,85	42	8,84
Ciudad de Ceuta	1.995	105	5,26	74	3,71	2.155	108	5,01	66	3,06	160	8,02	3	2,86	-8	-10,81
Ciudad de Melilla	2.971	180	6,06	125	4,21	3.569	165	4,62	70	1,96	598	20,13	-15	-8,33	-55	-44,00

- (1) Datos de aquellas CC.AA y Ciudades AA que celebran el mismo día sus elecciones autonómicas junto con las municipales que son para todo el territorio.
- (2) En las elecciones a las Asambleas de Ceuta y Melilla el voto iba a la mesa electoral en 2003 y 2007.
- (3) Porcentaje calculado sobre el censo total de las provincias que celebraron elecciones autonómicas.
- (4) Autonómicas 2011: Correos ha informado que se recibieron en Barajas 3.000 sobres de votación directamente dirigidos a las JEP.
- (5) Autonómicas 2011: Correos ha informado que tras las elecciones (los días 24 de mayo y 9 de junio) se recibieron 6.065 solicitudes de voto de Venezuela remitidas por correo certificado, así como 1.759 envíos por correo ordinario.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE.

JÓVENES, CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

GABRIEL ALCONCHEL

Director General del Instituto de la Juventud (INJUVE)

1. CIUDADANÍA JOVEN Y SOLIDARIDAD. 2. ACTITUDES ANTE LA POLÍTICA Y APARENTES PARADOJAS. 3. LA PRÁCTICA DE LA POLÍTICA CONVENCIONAL. 4. TENDENCIAS DE PARTICIPACIÓN SOCIOPOLÍTICA. 5. RESPUESTAS INSTITUCIONALES. 6. CONCLUSIÓN. 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

RESUMEN

A partir de los datos recogidos en el Observatorio de la Juventud del INJUVE, sabemos que para la gente joven de nuestro país la idea de buen/a ciudadano/a se asocia a aspectos éticos como «ayudar a quienes viven peor, aquí y en otras partes del mundo, tratar de entender a gente con opiniones distintas, obedecer las leyes, no evadir impuestos o elegir artículos de consumo que no dañen al medio ambiente»; en tanto que las cuestiones de carácter más político, como «votar en las elecciones, mantenerse informado sobre el Gobierno o participar en asociaciones» tienen una valoración menor.

Contrariamente a lo que refleja el imaginario adulto, no se sienten al margen de las cuestiones públicas sino que, por el contrario, se adhieren masivamente al sistema democrático, aunque no creen que funcione suficientemente bien.

Ante estas constataciones, la tendencia general de la juventud apunta a cambios políticos y socioeconómicos que contienen reiteradamente la apelación a los derechos humanos y a la protección del medio ambiente, ejes fundamentales que confluyen en buena medida con los objetivos de la Declaración del Milenio de Naciones Unidas, sobre todo en cuanto a la mortalidad infantil, la erradicación del hambre y la pobreza y el desarrollo sostenible.

Además, la conjunción de esta tendencia creciente con la herencia tecnológica que reciben de sus mayores, configura un escenario nuevo y complejo, en el que se atisban ya cambios profundos –sobre todo en la nueva generación digital adolescen-

te–, que van desde los aspectos cognitivos hasta los ámbitos de la educación, la comunicación, el saber y los modos de organización y convivencia humanos, entre otros.

ABSTRACT

According to the data collected by the Youth Observatory (INJUVE), we know that young people of our country associate the idea of good citizen to ethic aspects such as «help people who live in worse conditions, here or in other regions of the world, try to understand people who think different, follow legal rules, not evade taxes or choose products that do not harm the environment»; on the contrary, political issues, such as «the importance of voting in election, getting information concerning the Government activity or participating in associations» are given less value. Unlike what adults may think, young people do not feel indifferent to political issues; on the contrary, they fully adhere to the democratic system, although they consider that its functioning is not good enough.

As a result, the general trend among young people reflects the need for political and socioeconomic changes and demands respect for human rights and environment. All these fundamental matters are in line with the goals of the United Nations Millennium Declaration, particularly as regards child mortality, ending famine and poverty, as well as sustainable development.

In addition, the combination of this growing trend with technological heritage from the elderly shapes a new and complex scenario that bodes deep changes –particularly as regards the new digital teenager generation– and includes cognitive aspects, education, communication and knowledge, as well as organizational models and human life together.

Palabras clave: Juventud, Jóvenes, Ciudadanía, Participación, Política.

Keywords: Youth, Young people, Citizens, Participation, Politics.

* * *

1. CIUDADANÍA JOVEN Y SOLIDARIDAD

El concepto de ciudadanía entre la juventud suele evocar, de entrada, un conjunto de derechos y obligaciones legales, a los que se suman algunos otros derechos cívicos relativos a aspectos sociales y económicos como pueden ser las oportunidades de formación, la capacidad socioeconómica o la autonomía personal.

Además, se asocia inmediatamente a él la idea de pertenencia a una sociedad, participando activamente en ella, tanto en los aspectos socioeconómicos como en los políticos. Así pues, participación y política pueden considerarse «términos integrados en el concepto global de ciudadanía que sitúa al individuo en su contexto y lo dota de identidad» (*Jóvenes y política: el compromiso con lo colectivo*, FAD-INJUVE, 2006). Así mismo la participación política se vincula estrechamente al concepto de democracia como uno de los elementos clave de legitimación del sistema.

Por ello, –y aunque resulte ya un recurso demasiado convencional–, conviene recordar en este contexto, que nuestra Constitución, en su artículo 48, señala que «los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural».

También cabe apelar a iniciativas en el ámbito europeo que reiteran de un modo u otro la importancia de facilitar la integración participativa de las generaciones que se van incorporando a edades de juventud. Así se recoge por ejemplo en el *Libro Blanco de la Comisión Europea: Un nuevo impulso para la juventud* (2002), en el que se apunta a «la implicación de los jóvenes en la vida pública» como uno de los retos a afrontar, afirmando que «corresponde a las autoridades públicas cubrir la distancia que separa la voluntad de expresión de los jóvenes y las modalidades y estructuras que nuestras sociedades ofrecen con este fin, *si no se quiere incrementar el déficit de ciudadanía, o incluso alentar la contestación*» (subrayado propio).

En el estudio colectivo que coordinaron Benedicto y Morán para el INJUVE (*Aprendiendo a ser ciudadanos: experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*. INJUVE, 2003), Francesc Pedró (Universitat Pompeu Fabra) definía la ciudadanía como la articulación de tres dimensiones básicas:

- Ciudadanía como estatus legal. Es la dimensión pasiva de ciudadanía, que se refiere esencialmente a los derechos de ciudadanía y, de forma secundaria, a los deberes.
- Ciudadanía como identidad política. Es la dimensión de pertenencia a una comunidad política, típicamente, pero no necesariamente a un estado-nación o a un estado basado en una comunidad política. La ciudadanía europea es un caso claro de ciudadanía supranacional.
- Ciudadanía como participación. Es la dimensión activa por excelencia de la ciudadanía, en tanto que concierne a la implicación activa y la participación directa en la vida de la comunidad.

Es a esta última dimensión del concepto a la que pretendemos referirnos de manera específica a través de las páginas que siguen, en la medida en que una de las premisas para la socialización ciudadana de los y las jóvenes es esa disposición activa a participar.

En el número especial de la *Revista de Juventud* que editamos con ocasión del 25 aniversario de la Constitución (*Jóvenes, Constitución y cultura democrática*, INJUVE, 2003), M^a Jesús Funes (UNED) escribía: «la relación entre socialización y participación parece mucho más clara en sentido inverso. Es decir, hay mayor certeza y evidencia empírica sobre que la actividad participativa genera aprendizaje y socializa políticamente que, a la inversa, que determinada formación provoque participación. Lo que he denominado “socialización sobrevenida” es una realidad indudable...».

Esta idea de que a participar se aprende mejor «participando», así como que esa disposición activa y práctica es la que genera a su vez, entre la gente joven, los efectos socializadores necesarios para ser parte integrante de una comunidad como buen/a ciudadano/a, es la que subyace a los programas y actuaciones del INJUVE en lo que respecta a la participación y el voluntariado.

Esta misma autora se hizo cargo del texto correspondiente al IV tomo del Informe Juventud en España 2008 *Cultura, política y sociedad* que viene elaborando el INJUVE con periodicidad cuatrienal, desde 1984. En esta aportación al IJE2008, Funes se pregunta: «¿qué considera la juventud que es ser un buen ciudadano/a?»

La respuesta podemos encontrarla no sólo en la encuesta que se llevó a cabo para la ocasión, sino en el sondeo sobre *Jóvenes y participación política* que hicimos el año pasado (ambos instrumentos forman parte de las Operaciones del Plan Estadístico Nacional que coordina el INE).

Siguiendo los resultados de ambas encuestas cabe afirmar que para la juventud de nuestro país la idea de buen/a ciudadano/a se asocia de manera predominante a aspectos éticos, como «ayudar a quienes viven peor, aquí y en otras partes del mundo» o «tratar de entender a gente con opiniones distintas»; así como a aspectos de honestidad personal y sentido de la responsabilidad individual, como «obedecer las leyes, no evadir impuestos o elegir artículos de consumo que no dañen al medio ambiente»; en tanto que las cuestiones de carácter más político, como «votar en las elecciones, mantenerse informado sobre el Gobierno o participar en asociaciones» tienen una valoración algo menor.

**Acciones que definen a un buen o una buena ciudadana
(Medias según escala del 1, «Nada importante», al 7, «Muy importante»)**

	2007	2009
Votar siempre en las elecciones	5,3	5,1
No evadir impuestos	5,9	5,9
Obedecer siempre las leyes y normas	5,8	5,9
Mantenerse informado sobre las acciones del gobierno	4,6	4,7
Participar en asociaciones de carácter social o político	4,0	4,0
Tratar de entender a la gente con opiniones distintas a las nuestras	5,9	5,8
Elegir artículos de consumo que, aunque sean algo más caros, no dañen el medio ambiente	5,7	5,5
Ayudar a la gente que, en nuestro país, vive peor que tú	6,1	6,0
Ayudar a la gente que, en otras partes del mundo, vive peor que tú	6,0	5,9
Estar dispuesto a servir en el ejército en tiempos de necesidad	3,4	3,7

Fuente: 2007, *Encuesta para el Informe Juventud en España 2008*. Injuve.
2009, *Sondeo de opinión de la gente joven*. Injuve. Estudio 142.

Como puede apreciarse en la tabla, la gente joven muestra una clara disposición hacia la participación solidaria y le concede mucha importancia a ayudar a personas que viven peor tanto en nuestro país, como fuera de nuestras fronteras.

Esta actitud concuerda con las prioridades axiológicas que vienen manteniendo los y las jóvenes desde hace más de una década. Así, en el primer Sondeo de Opinión que realizó el INJUVE en el primer trimestre de 2001, citaban «la paz», «los derechos humanos» y «la lucha contra el hambre» –en este orden– como las causas más importantes por las que merecía la pena realizar sacrificios o asumir riesgos importantes. Más recientemente, en el Sondeo de 2007 sobre «Valores y Actitudes», mantenían una opinión similar, aunque con algún matiz: «la lucha contra el hambre» polarizaba las opiniones como primera causa en la escala de valores, seguida por «los derechos humanos» y por «la libertad individual». El tiempo había ido mitigando los ecos de la guerra, y la paz como valor retrocedía al cuarto puesto.

De aquellos primeros momentos de los Sondeos de Opinión, al inicio del siglo, conservamos datos de comparación generacional en cuanto a los rasgos diferenciales que los y las jóvenes detectan respecto de la generación de sus padres. En ellos se refleja que durante los tres primeros años de esta década, los y las jóvenes se sentían: más tolerantes, más solidarios y más contestatarios que la generación de sus progenitores. Pero también más dependientes.

Aunque no disponemos de información reciente que nos permita extender la serie, sospechamos que hoy mantendrían opiniones similares en esta comparación generacional.

Tratemos de analizar por qué se sienten más tolerantes y solidarios, al tiempo que más contestatarios, así como las posibles consecuencias que de ello se derivan.

2. ACTITUDES ANTE LA POLÍTICA Y APARENTES PARADOJAS

JÓVENES, DEMOCRACIA Y ACTITUD CRÍTICA

Siguiendo los resultados de las dos fuentes mencionadas con anterioridad (IJE2008, tomo IV, *Cultura, política y sociedad* y Sondeo de Opinión sobre *Jóvenes y participación política*, Observatorio de la Juventud, INJUVE, 2009.) podemos indicar que entre la juventud que vive en España, la valoración de la democracia es considerablemente alta y consolidada. Se sitúa de modo más o menos estable en torno a las tres cuartas partes (75%) de la opinión de la gente joven desde hace más de dos décadas, aunque en el último Sondeo 2009 la cifra tendía a la baja con un 73%. En todo caso, este periodo de estabilidad en el aprecio joven muy mayoritario al sistema democrático se corresponde en el tiempo con las generaciones de jóvenes socializadas e incluso nacidas ya en democracia.

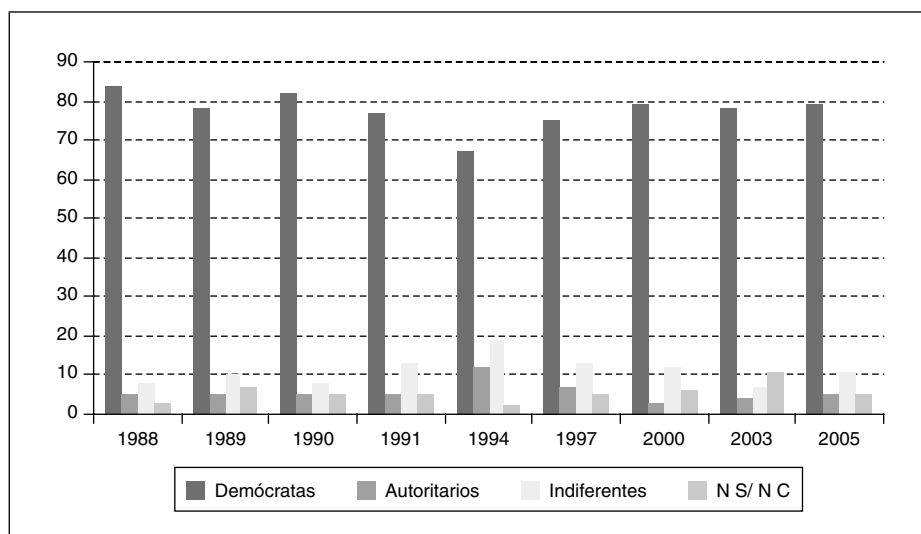
Contrariamente, el porcentaje de jóvenes que se declaran afines a regímenes autoritarios es bajo. En estas dos últimas décadas se ha venido moviendo entre el 3% y el 10% dependiendo de situaciones socioeconómicas coyunturales. Por ejemplo, en el Sondeo 2009 se ubicaba en la banda alta (un 8%). Estos jóvenes responden preferentemente al perfil de varones adolescentes con bajo nivel cultural.

La gente joven que se muestra indiferente ante el sistema político no llega nunca –hasta ahora– al 20% y se agrupa también en torno a los más

jóvenes (15 a 19 años), con menos formación y menor criterio ante las cuestiones políticas.

Por consiguiente cabe afirmar que la democracia goza de un alto nivel de legitimidad entre la juventud española. Y, tras lo que acabamos de indicar, es obvio que *esta opinión favorable es tanto más alta cuanto mayor es el nivel formativo y cultural*.

Valoraciones de la juventud sobre la democracia



Fuente: Informes de Juventud y Sondeos Injuve-CIS.

Dicho sea de paso que, también en comparación con otros países de la Unión Europea, España destaca en inclinación democrática, sólo superada por algunos países nórdicos.

FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA. PRIMERA PARADOJA

No obstante, el alto grado de aceptación democrática no se corresponde con el nivel de satisfacción que atribuyen al funcionamiento de la democracia en nuestro país. A juicio de las personas jóvenes, la gestión del sistema merece tan sólo un aprobado justo (5,16 en una escala de 0 a 10), aunque, en tér-

minos porcentuales, podemos afirmar que el número de jóvenes que se sitúa por encima de la media es superior (44%) al grupo de quienes valoran el funcionamiento de la democracia por debajo de ella (30%).

Valoración del funcionamiento de la democracia

	2009
0-4 (Por debajo de la media)	30%
5 (Media)	22%
6-10 (Por encima de la media)	44%

Fuente: Sondeo Injuve-CIS 2009.

Si contrastamos los resultados de las cifras de quienes apoyan el sistema democrático y de quienes dicen estar satisfechos con su funcionamiento, observamos que se produce una reducción muy evidente, ya que pasan del 75% de apoyo a la democracia, a un 50% de satisfacción con su funcionamiento. Es posible deducir por tanto que hay, entre la gente joven, un nivel de crítica remarcable, no tanto hacia el sistema como hacia su gestión.

Pero además, esta menor satisfacción con el funcionamiento de la democracia se correlaciona también con un mayor nivel de formación (el 50% de quienes tienen estudios superiores dice sentirse poco o nada satisfecho). De modo que el cruce por la variable «nivel de formación» nos devuelve dos proposiciones aparentemente paradójicas:

- A mayor formación de la juventud, más apego a la democracia.
- A mayor formación de la juventud, mayor insatisfacción con su funcionamiento.

Estos resultados pueden estar ofreciéndonos alguna pista que concordaría en cierto modo con la denominada «movilización cognitiva» (Bontempi, 2006) que se estaría incubando allá donde se ha producido en las últimas décadas un incremento sostenido en formación, de las más recientes generaciones jóvenes, así como –más recientemente– un acceso fácil, general y globalizado de éstas a la información y el conocimiento.

Es la primera de las constataciones que conviene retener, ya que puede explicar algunas de las actitudes y comportamientos colectivos de la juventud, que resultan incongruentes. Aunque sólo lo sean en apariencia.

VALORACIÓN DE LAS INSTITUCIONES

En cuanto a la valoración de las instituciones, ninguna de las que se han venido incluyendo en los cuestionarios correspondientes a las últimas encuestas obtiene una puntuación que permita interpretar una gran cercanía, o un alto nivel de confianza por parte de la gente joven. A tenor de las cifras, es evidente que no valoran demasiado a las principales instituciones del sistema político y social: según una escala de 0 a 10 –en la que 0 significa ninguna confianza y 10 total confianza– en 2009 destacan sobre todo las ONGs (6,2), incluso mejorando su valoración en los últimos dos años.

La confianza de la juventud en el resto de instituciones no llega en ningún caso al aprobado: la Monarquía (4,2), los sindicatos (4,0), el Congreso de los Diputados (3,6), la Iglesia católica (3,2) y los partidos políticos (3,0). Además, en los últimos dos años, exceptuando las ONGs, el resto de instituciones han perdido confianza entre la gente joven.

De modo que la desconfianza relativa que se manifestaba hacia el funcionamiento del sistema en general se refleja con más claridad en relación con las instituciones concretas que lo hacen posible.

Evolución reciente de la confianza en diversas instituciones (Medias: escala de 0 a 10)

	2007	2009
Las organizaciones no gubernamentales	5,7	6,2
Los partidos políticos	3,8	3,0
Los sindicatos	5,1	4,0
El Congreso de los Diputados	4,4	3,6
La Monarquía	4,9	4,2
El Ejército y las Fuerzas Armadas	–	5,3
La Iglesia católica	–	3,2

Fuente: IJE. Injuve. 2007 Sondeo de opinión. Injuve 2009.

Si analizamos a los actores institucionales que se sitúan en los extremos, es decir aquellos a los que más valoran y a los que más rechazan, observamos que el mayor grado de confianza lo depositan en las ONGs y el mayor rechazo lo manifiestan hacia los partidos políticos.

La razón de que así sea parece basarse en que las organizaciones no gubernamentales se conciben como actores al margen de los procedimientos convencionales, es decir, entidades novedosas diferentes de los actores políticos al uso. Por el contrario, estos actores más convencionales –políticos y partidos políticos–, han ido acumulando desconfianza en su valoración. La tendencia parece apuntar por tanto a un mayor aprecio hacia aquellas instituciones que en el imaginario joven no se vinculan a «la política de siempre», en tanto que van acumulando rechazo hacia las más clásicas. También analizaremos más adelante los elementos que pueden servir para verificar esta tendencia.

En cualquier caso, hay que indicar que no se trata de una característica singular que se dé tan sólo en nuestro país, sino que «estos resultados son equivalentes a los que encontramos en estudios europeos. Las organizaciones no gubernamentales reciben el mayor apoyo; a continuación, las instituciones europeas; con algo menos de apoyo, las nacionales de cada país; y, en último lugar, los partidos y los políticos (Funes 2008. Euyoupart: Political Participation of Young People in Europe 2005; y Eurobarómetro 2007).

LA DESAFECCIÓN HACIA LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SEGUNDA PARADOJA

El grado de desafección hacia los partidos políticos es tal que, como hemos visto, en las últimas décadas vienen siendo las instituciones peor valoradas junto con la Iglesia católica.

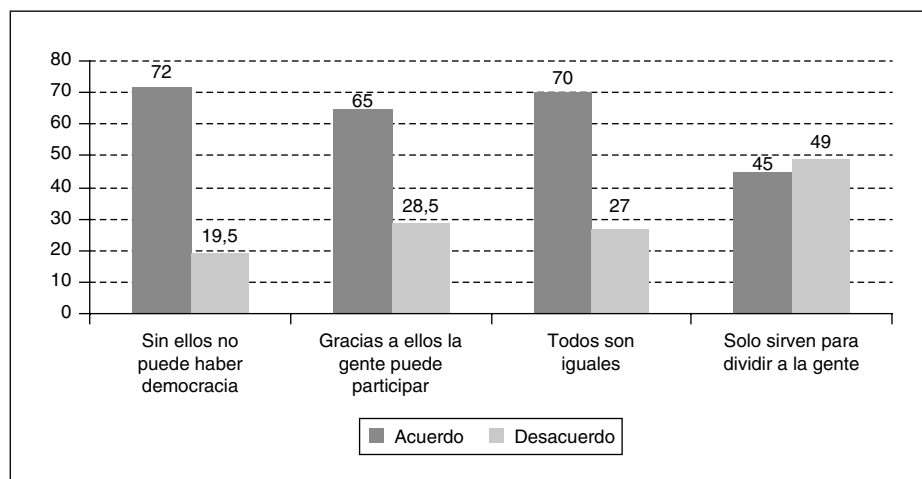
Lo llamativo es que este fenómeno de rechazo creciente de la política convencional se da al tiempo que la gente joven reconoce que los partidos políticos son instituciones necesarias y muy principales de cualquier ordenamiento político democrático, entidades encargadas de representar y defender los intereses de los ciudadanos. Los reconocen, pues, como un instrumento básico de activación de la democracia y como elemento imprescindible para el funcionamiento del sistema político. De hecho, en torno al 70% dice que «sin partidos no puede haber democracia» y que «gracias a ellos la gente puede participar».

Nos encontramos, pues, ante otra aparente contradicción, respecto de la cual Funes (IJE2008) hace el siguiente análisis: «Se podría decir que se observan altas dosis de realismo entre la juventud española que, a pesar de su desconfianza hacia los colectivos y hacia los individuos que en ellos se implican, considera conveniente (o no prescindible) su existencia».

Al decir de algunos autores, los partidos políticos son las instituciones que mayor descrédito han sufrido en la democracia, al tiempo que se iba produciendo una erosión de la identificación de los ciudadanos/as con la política. En el origen de este proceso parecen estar las transformaciones globales en la cultura, la economía y la política.

En este caso el mensaje de la opinión joven («los partidos son necesarios aunque desconfiamos de ellos»), que parece subyacer en la aparente paradoja, apelaría directamente a la imprescindible recuperación de los partidos políticos en cuanto a la confianza ciudadana. Veamos qué es lo que la gente joven más rechaza en ellos.

Opiniones sobre los partidos políticos



Fuente: Estudio INJUVE-CIS - EJ104 (20005).

Hay sobre todo un aspecto negativo del que se nutre la desconfianza. Es apoyado por el 70% de la gente joven y se expresa como: «Los partidos se critican mucho entre sí, pero en realidad todos son iguales».

En el IJE2008, Funes dice al respecto: «Esta descalificación es una de las expresiones que con más claridad define la apatía y el desencanto que sienten muchos ciudadanos y ciudadanas hacia la política, la constatación de que no hay en quién confiar, y que lleva a los más altos índices de lo que en ciencia política se denomina «cinismo político». Se trata de uno de los sentimientos que los analistas consideran más peligrosos de cara al sostenimiento de los sistemas democráticos, es lo que en mayor medida inclina a la dejadez, a la abulia».

En esta ocasión también sucede que el nivel educativo es determinante, ya que se da con más frecuencia cuanto menor es el nivel educativo de los jóvenes. No obstante, el porcentaje de adhesión a esta crítica es tan relevante (70%) que permite deducir que la media de nivel educativo de quienes así opinan no puede ser excesivamente baja ni, por tanto, en lo que se refiere a las posibilidades y frecuencia de acceso a la información.

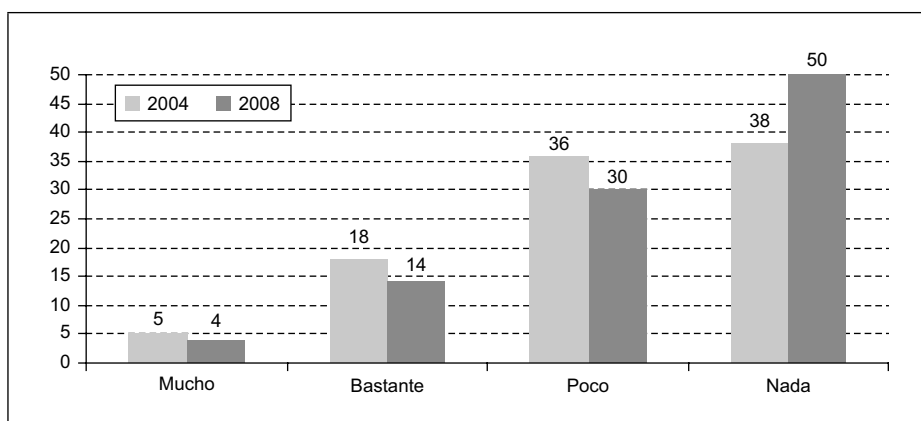
Así pues, independientemente del mensaje fuerte que contiene la crítica joven hacia la pugna entre los partidos políticos, se diría que éstos se sitúan fuera de los circuitos informativos de la gente joven –o no consiguen penetrar en ellos– de manera que sus mensajes difícilmente calan en la opinión joven lo suficiente como para conformar criterios más matizados que el mayoritario: «todos son iguales».

INTERÉS POR LA POLÍTICA

En evidente relación causa-efecto, el interés que manifiestan por la política es bastante bajo y sigue disminuyendo. Aun siendo bajas las cifras obtenidas en el Informe de Juventud 2004, en el IJE2008 volvieron a caer de manera manifiesta.

Quienes dicen tener mucho o bastante interés por la política pasaron de un 23% a un 18% y quienes afirmaban no tener ningún interés pasaron de un 38% en 2004 a un 50% en 2008.

Grado de interés por la política 2004 - 2008



Fuentes: IJE2004, IJE2008.

Aunque haya que contar en esta evolución a corto plazo con la incidencia de la situación socioeconómica, más o menos coyuntural, lo que conviene destacar es que, de nuevo, la variable formativa es la que más correlaciona –esta vez en sentido creciente– con el interés de los y las jóvenes por la política. Las cifras van de un 7% entre quienes tienen menor nivel educativo a un 34% entre quienes tienen los niveles educativos más altos.

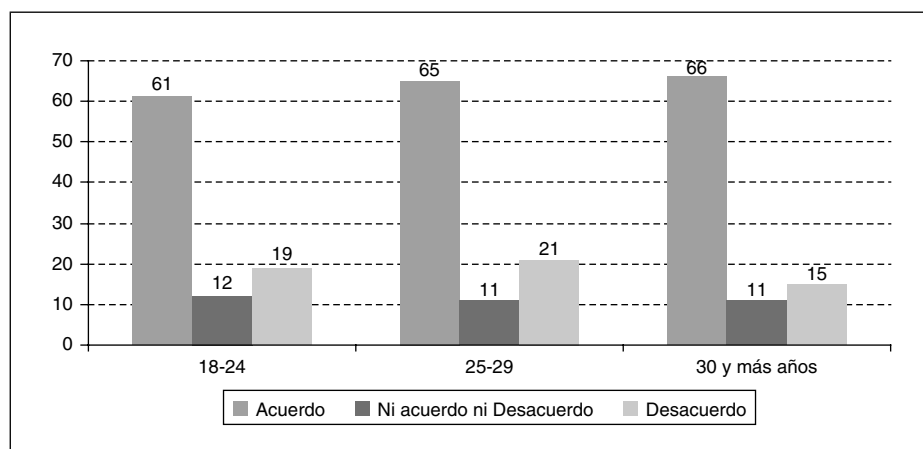
De modo que disponemos de un dato más en el juego de contradicciones y concordancias entre la actitud política de la gente joven y su nivel educativo: cuanto mayor es éste, mayor aceptación del sistema democrático, más interés por la política y mayor nivel de crítica hacia su funcionamiento.

VALORACIÓN DE SU EFICACIA POLÍTICA INTERNA. TERCERA PARADOJA

Sin embargo, aunque el interés por la política es más bien bajo, es interesante señalar que tampoco parece que se considere un tema que pueda ser ignorado, ya que la mayoría estima que «nos afecta a todos».

Tal como se muestra en el gráfico, son plenamente conscientes del nivel de relevancia que en sus vidas tienen las decisiones políticas que se toman. Así opinan incluso los más jóvenes, aunque en una proporción algo menor.

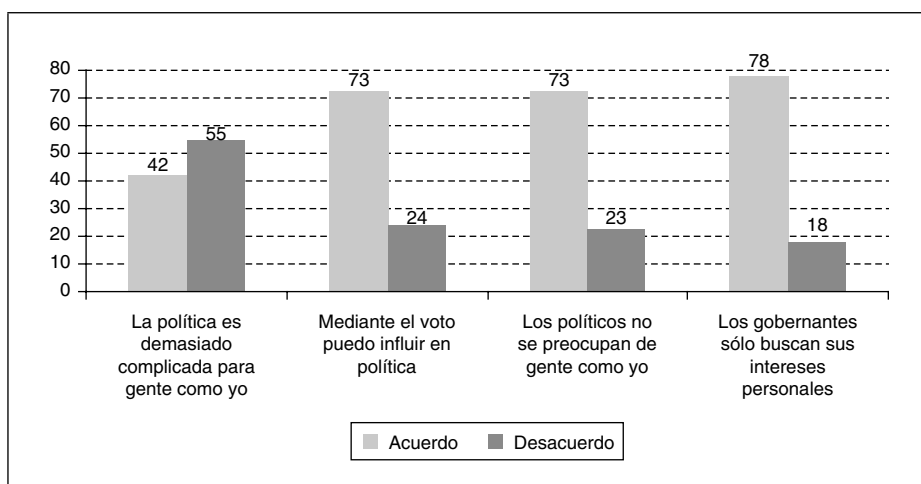
Grado de acuerdo con que la política tiene gran influencia en sus vidas (por edad, incluyendo población adulta)



Fuente: Estudio CIS n° 2632 (2006).

Pero además, hay que tener en cuenta que la valoración que hacen de sí mismos/as los y las jóvenes respecto de su capacidad para entender la política e intentar transformarla («eficacia política interna» en términos politológicos) es relativamente alta: el 55% no cree que la política sea excesivamente complicada y el 72% cree que puede influir con su voto. A destacar que entre la población adulta sólo el 41% se considera capaz de entenderla.

Grados de eficacia política interna y externa



Fuente: Estudio INJUVE-CIS - EJ104 (20005).

Así pues, la juventud presenta niveles de confianza interna más elevados que la población adulta, niveles que parecen corresponderse con una mayor seguridad y autoconfianza para relacionarse con cuestiones públicas. Y, obviamente, de nuevo es tanto mayor la confianza cuanto más alto es el nivel de estudios.

RECAPITULANDO

Por consiguiente, cabe concluir que, contrariamente a lo que refleja el imaginario adulto, los y las jóvenes en España –tomados en conjunto– no se sienten al margen de las cuestiones públicas en un supuesto ejercicio irresponsable de pasotismo o de apatía, sino que más bien ocurre la descripción sumaria siguiente:

- se adhieren masivamente al sistema democrático, pero no creen que funcione suficientemente bien,
- desconfían de las instituciones sociopolíticas clásicas, especialmente de los partidos políticos y de la Iglesia católica, pero consideran que sin aquellos no puede haber democracia ni los ciudadanos podrían participar,
- no les interesa la política (¿convencional?) aunque les parece que tiene mucha influencia en sus vidas,
- se sienten más capaces que los adultos para entenderla y para influir en ella, aunque sólo sea mediante el voto (más eficacia política interna), y
- apuntan mayor confianza hacia formas de participación no convencionales como, por ejemplo, a través de las ONGs.

A este perfil descriptivo habría que sumar el dato relevante que venimos poniendo de manifiesto y es que, a mayor nivel formativo, se extreman las posiciones: mayor adhesión a la democracia, mayor interés por la política, mayor seguridad en su eficacia política interna y mayor intensidad en la crítica al funcionamiento del sistema. Se diría pues que el incremento formativo de la gente joven contribuye a la agudización de estas aparentes paradojas en cuanto a su papel como ciudadanos/as.

Hay que tener en cuenta que el contexto sociolaboral y económico en el que se producen estas opiniones es en sí mismo contradictorio para la gente joven actual. Y no sólo en nuestro país. Nos estamos refiriendo a las generaciones de jóvenes posiblemente más formadas y privilegiadas de las habidas en la historia de la humanidad, las que han dispuesto de mayores medios materiales y culturales. Y son éstas las que al tiempo padecen mayores dificultades de transición a la vida adulta, las que sufren más quiebras en sus trayectorias laborales y las que tienen más problemas para alcanzar la autonomía respecto de los padres –sobre todo en el sur de Europa–. Ya lo señalaba Martín Serrano hace una década, en el IJE2000: «Actualmente, los puestos de trabajo que proporciona el sistema laboral durante la juventud financian, en mayor medida, la dependencia que la emancipación».

3. LA PRÁCTICA DE LA POLÍTICA CONVENCIONAL

La práctica de la actuación ciudadana en el ámbito directo de la política se remite fundamentalmente a la participación electoral –y al correlato del abstencionismo–, como actividad genuina de la democracia. Desde el INJU-

VE hemos venido realizando exploraciones (Sondeos 2005 y 2009; Revista 81 *Jóvenes y participación política*, junio 2008) y análisis, durante la última década, sobre las actitudes de la juventud ante el voto, así como su conducta ante las citas electorales (*Comportamiento electoral de los jóvenes españoles*, 2006; *Actitudes, valores y comportamiento político de los jóvenes españoles y europeos*, 2001). En este último caso nos referimos obviamente a la población joven mayor de edad, por tanto entre 18 y 29 años.

LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

La mayor parte de la juventud (el 53%) piensa que es necesario votar siempre, como un imperativo de obligación moral, mientras que un 40% opina que sólo hay que votar cuando hay alternativas suficientemente satisfactorias. La primera opción reflejaría la inclinación a favor de la legitimidad normativa del sistema, en tanto que la segunda se correspondería con una posición más racional e instrumental.

Opiniones de la juventud sobre el ejercicio del voto (15 a 29 años)

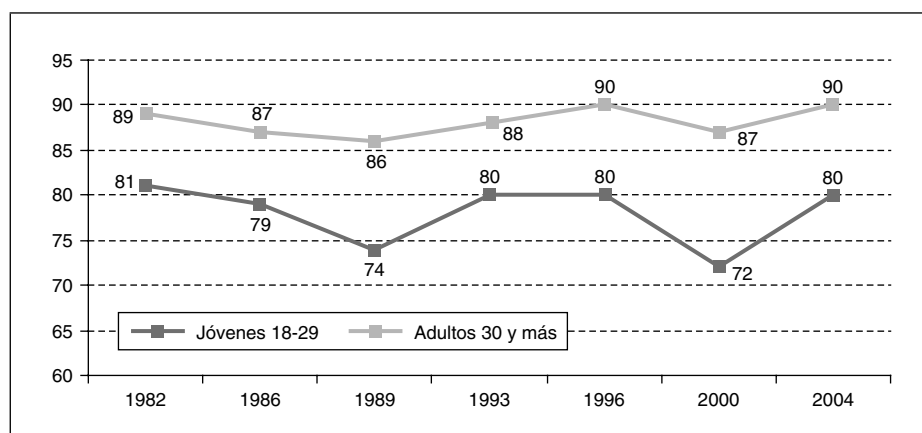
	Total	Sexo		Grupos de edad		
		Hombre	Mujer	15-19	20-24	25-29
N=	(1456)	(751)	(705)	(407)	(498)	(551)
Hay que votar siempre, es una obligación moral	53,1	52,1	54,2	49,4	52,4	56,4
Sólo hay que votar cuando hay alternativas satisfactorias	39,5	40,2	38,7	40,8	41,6	36,7
NS / NC	7,4	7,7	7,1	9,8	6	6,9
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Estudio INJUVE-CIS - EJ104 (20005).

De nuevo la opinión que tienen a favor del voto es tanto más frecuente cuanto mayor es el nivel formativo, llegando a haber casi 20 puntos de diferencia entre los dos extremos de la escala educativa: un 61% entre quienes tienen estudios superiores frente a un 43% entre quienes tienen menor nivel de estudios. Obviamente el factor edad, vinculado al nivel de estudios, influye decisivamente en esta valoración.

La diferencia de participación electoral entre la población adulta y la juvenil que ofrecen las encuestas postelectorales viene siendo más o menos estable desde hace casi 30 años en cuanto se refiere a las elecciones generales. En ellas la gente joven participa menos que los mayores en torno a 10 puntos porcentuales.

Participación en elecciones generales: población juvenil y población adulta



Fuente: Mateos y del Moral (2006), Encuestas postelectorales CIS.

En las Elecciones Generales de 2008, la participación declarada fue prácticamente igual que en 2004 manteniéndose la diferencia alrededor de 10 puntos.

No obstante, esta diferencia se acrecienta en el caso de las elecciones al Parlamento Europeo, en las cuales se da una menor participación. La distancia entre el voto joven y el adulto se dobla y se sitúa en torno a los 20 puntos.

Hay que tener en cuenta que la participación que se confiesa en las encuestas postelectorales es algo más baja que la real, lo que pone en evidencia de nuevo el prestigio ético del derecho al voto.

LA ABSTENCIÓN

Tan interesante o más que el dato de participación electoral son los motivos que confiesa la gente joven para no ir a votar. Así como la abstención

técnica (es decir la involuntaria) es baja y apenas algo superior entre los jóvenes que entre los adultos, la abstención activa, es decir, la voluntaria, intencionada, la que es producto del descontento o de la protesta, dobla en el caso de los jóvenes a la correspondiente a los adultos

Abstención en Elecciones Generales: población juvenil y población adulta

	1986	1989	1993	1996	2000	2004	2008
Jóvenes	21	26	20	20	28	19	19
Abstención técnica	8	9	7	7	8	5	5
Abstención activa	13	17	13	13	20	14	14
Adultos	13	14	12	10	13	10	10
Abstención técnica	6	6	4	4	5	3	3
Abstención activa	7	8	8	6	8	7	7

Fuente: Encuestas postelectorales CIS. Mateos, Moral (2006) y elaboración propia.

Respecto a la interpretación de la abstención hay posiciones encontradas, al igual que sucede entre participación electoral y democracia. «Un alto grado de abstención puede ser considerado por la teoría elitista como saludable para el funcionamiento de la democracia pues reflejaría una confianza en el funcionamiento del sistema político y en los políticos. Pero, por otro lado, altos niveles de abstencionismo serían considerados por la teoría participativa como negativos, pues mostrarían una desmotivación de los ciudadanos y un descontento o pérdida de confianza en el sistema político y en sus instituciones» (Mateos, del Moral, 2006).

En el caso de los más jóvenes, o sea quienes votan por primera vez en unas elecciones (18 a 21 años), sabemos que las causas que arguyen para no votar están relacionadas con una mezcla difusa de insatisfacción, desconfianza y cierta desorientación, mientras que quienes tienen más edad y experiencia manifiestan que hay tanta mayor carencia de opciones políticas que les satisfagan y tienen tanta mayor desconfianza hacia los políticos y los partidos políticos cuanto mayor es su edad y su nivel formativo. Por consiguiente, cabría concluir con Mateos y del Moral que «este abstencionismo no es debido tanto a un desinterés por la política o por las elecciones, o como muestra de un descontento, sino que lo que se desprende de estos datos es una desconfianza en los partidos políticos y la necesidad de nuevos o diferentes tipos de alternativas».

4. TENDENCIAS DE PARTICIPACIÓN SOCIOPOLÍTICA

Hasta el momento hemos constatado –a partir de los datos y de los análisis que tenemos a disposición en el Observatorio de la Juventud–, que la actitud de los y las jóvenes hoy hacia la política y hacia su participación ciudadana se compone de aparentes paradojas, que no son tales si se analizan desde la perspectiva de quienes se sienten, en gran medida, relegados/as en un escenario global de fuertes discordancias sociolaborales, económicas y políticas. Desde esta percepción, bastante extendida entre la gente joven, podrían estar manifestando la siguiente conclusión: «El sistema democrático es abierto y es útil pero, en su actual configuración, ya no funciona suficientemente bien».

Llegados a este punto habría que preguntarse hacia dónde dirigen sus demandas e intereses respecto de lo público. Parece cada vez más obvio que la tendencia genérica a la participación ciudadana del lado de la juventud apunta a la introducción de cambios en cuanto a objetivos y medios que aseguren una convivencia más justa y plena. Cambios puntuales y locales, pero también globalizados, que se requieren de modo más o menos urgente en cualquier rincón del planeta y que contienen reiteradamente la apelación a los derechos humanos y al sostenimiento del medio ambiente, como ejes fundamentales. Expresiones y términos tales como «democracia radical», «democracia desde abajo», «por otra globalización», «mundialización», «altermundismo», «alterglobalización», «solidaridad internacional», «eco-pacifismo» y otros muchos, constituyen un universo semántico y axiológico especialmente joven, que confluye en buena medida con los objetivos de la Declaración del Milenio de Naciones Unidas, sobre todo en lo que concierne a la mortalidad infantil, a la erradicación del hambre y la pobreza y a la protección del medio ambiente.

Obviamente no son aspiraciones nuevas para la humanidad y, menos aún, para la gente joven, más activa, generosa y decidida a «cambiar el mundo» que los adultos, incluso a costa de la propia abnegación.

La que sí es nueva es la conjunción de esos anhelos con la herencia tecnológica que la ciencia y los mercados han puesto a su alcance, en casi todo el mundo, haciéndoles depositarios masivos e inopinados de un conjunto de herramientas que traen consigo:

- la transformación cognitiva, cada vez más evidente, de los más jóvenes (generación digital, nativos digitales, etc.) que viven y crecen en un ambiente altamente tecnologizado, manejando de manera extensa y

- experta –en comparación con sus mayores– dispositivos desconocidos hasta ahora, cargados de algoritmos que introyectan inconscientemente como patrones de conducta (y que tienen por antonomasia la eficiencia como meta: definidos, finitos y eficientes),
- un cambio profundo en los modos de socialización primaria a través de las TICs, especialmente de las redes sociales, adquiriendo conciencia creciente de su capacidad de acción colectiva para la producción de estados de opinión y para la movilización,
 - la disponibilidad cuasi inmediata a su alcance de buena parte de la información y del saber humanos, incrementando el grado de inteligencia colectiva,
 - la posibilidad de alcanzar mayor transparencia en los comportamientos y decisiones tanto personales como institucionales o corporativas que afectan a la vida e intereses de colectivos de distinta dimensión de escala (atención a fenómenos como «transparencia internacional», «wikileaks», «anonimous», «reputación digital», «los rankings en la Red» –de prestigio y desprestigio comercial, mediático, económico, político, ético...– y sucedáneos,
 - la convicción creciente de que es posible intervenir directa y virtualmente en la toma de decisiones, desde el nivel local al supranacional, con menores exigencias de «intermediarios y representantes».

MAPA DE ACTIVIDADES SOCIOPOLÍTICAS

Desde las protestas del famoso 68 del siglo pasado, hay acciones ciudadanas que inciden de tal modo en lo público que algunos especialistas comenzaron a considerarlas comportamiento político o sociopolítico, en definitiva «política no convencional» (Barnes y Kaase, 1979), más allá del derecho al voto para elegir a representantes que actúen por delegación. Veamos algunas de estas actividades sociopolíticas y tendencias como formas de participación joven.

Hace apenas dos años, en el IJE2008, M^a Jesús Funes introdujo un epígrafe novedoso en la serie histórica de los Informes de Juventud que titulaba «Otros ejercicios de lo público: la participación más allá de la representación», en el que recogía diversos aspectos de la acción juvenil –incluso de la protesta–, en relación con el desarrollo de la actividad política en nuestro país. Son acciones que tradicionalmente no se venían considerando como actividad

política en la medida en que no suponen el ejercicio directo del poder, sino que buscan influir en él ejerciendo presión sobre los núcleos y actores políticos. En el mapa que dibuja con estas actuaciones se recoge desde «Votar en las elecciones» hasta «Participar en actividades ilegales de protesta», pasando por manifestaciones autorizadas, contactar con un político o autoridad, firmar peticiones en una campaña, colaborar con un partido político, comprar productos por motivos políticos o boicotear otros con el mismo propósito.

En todas estas actuaciones se pone de manifiesto, una y otra vez, que la correlación con el nivel de estudios es muy evidente y por tanto que, de un modo u otro, contribuye a configurar el sustrato de la movilización cognitiva que venimos apuntando.

VOLUNTARIADO, SOLIDARIDAD Y ALTRUISMO

Por otra parte, la acción voluntaria puede considerarse una forma crecientemente relevante de la participación en lo público de la gente joven. Como venimos indicando, la ayuda a quienes tienen dificultades, en nuestro país o fuera, es hoy para ella el rasgo principal de la ciudadanía, que concuerda con los valores colectivos de lucha contra el hambre y de defensa de los derechos humanos como principales objetivos.

Los datos del Sondeo de Opinión sobre Juventud, Solidaridad y Voluntariado (INJUVE, 2006) pusieron de manifiesto que tres de cada diez jóvenes tenían o habían tenido experiencia en actividades de voluntariado. De hecho, el 10% del total de jóvenes entre 15 y 29 años dicen colaborar actualmente; y es de nuevo el sector de quienes tienen mayor nivel de formación quienes más se prestan a la acción voluntaria. Pero además, el número de potenciales voluntarios es muy alto ya que entre quienes no han realizado nunca tareas de voluntariado, más del 40% ha pensado alguna vez en ello: se trata de un colectivo inmenso, por encima de los tres millones de jóvenes.

Tras lo que venimos exponiendo, no es extraño que el voluntariado crezca en intensidad y en extensión. Recientemente el INJUVE ha presentado, junto con la Fundación Cibervoluntarios, los resultados de una encuesta sobre «tecnología, jóvenes y voluntariado», dentro del proyecto *¡Voluntárizate!*, que se pone en marcha con motivo de la próxima celebración del Año Europeo del Voluntariado, declarado por la UE para 2011.

En dicha encuesta, realizada a través de Tuenti, aparece una clara predisposición de la gente más joven hacia el trabajo voluntario en entidades y or-

ganizaciones, intención de la que no quedan atrás los adolescentes digitales, menores de 18 años. Son la educación, la cultura, el medio ambiente y las actividades tecnológicas de ayuda y formación las preferidas.

Se trata de esa gente joven que venimos caracterizando, muy familiarizados con las tecnologías de la comunicación y el intercambio en redes sociales, que las considera muy necesarias para mejorar las actividades voluntarias y las condiciones de actuación de las ONGs a favor del desarrollo.

5. RESPUESTAS INSTITUCIONALES

POLÍTICAS DE JUVENTUD, CRISIS ECONÓMICA Y PARTICIPACIÓN

El valor añadido para la democracia de las políticas públicas de juventud es la capacidad para integrar a la generación siguiente en la sociedad, en una comunidad cohesionada y que comparta principios, valores, respete la diversidad y afiance la pluralidad.

La conciencia cívica y la capacidad de responsabilizarse, como hemos visto antes, tiene que ver más con las experiencias de participación que con un determinado nivel formativo.

Cada joven nace ajeno a la cohesión social trabada antes de su aparición en sociedad. Las personas jóvenes son, por tanto, extrañas a un tipo de cohesión social que ellos no articularon, y al que tienen que adaptarse y a la vez modular. Por eso la juventud es siempre un grupo de población más expuesto que el resto a los vaivenes que sufra esa cohesión social.

Porque para ellos los déficits económicos o sociales en un momento determinado tienen consecuencias directas en su ubicación democrática, en su manera de estar desde el punto de vista ciudadano y democrático, en su modo de participar y cómo valoran y se vinculan con las instituciones representativas. Lo material tiene un efecto multiplicador sobre su universo político, en sentido amplio, infinitamente más potente que en un individuo adulto.

Por tanto, los elevados niveles de desempleo, la dificultad a la hora de acceder a una vivienda y emanciparse redundan directamente en un déficit estructural para la democracia, especialmente si se combinan con bajos niveles de formación.

Entonces, bajo las actuales circunstancias, ¿por qué no están los jóvenes en la calle, cuestionando la democracia o simplemente alterando el orden público? Por la carencia de experiencias de participación anterior a estas situaciones críticas –por ejemplo, largos periodos de desempleo– que impiden a la juventud articular una respuesta más o menos coherente ante los problemas que sufren.

Los procesos sociales que han acompañado al paradigma neoliberal –causa de la actual crisis global– han reducido la capacidad de respuesta ciudadana, también la de la juventud. Lo que ha conducido a la búsqueda de soluciones por parte de la ciudadanía en el espacio privado y la búsqueda de soluciones individuales.

La construcción de alternativas que no nos lleven al desastre de un paradigma neoliberal que sabrá reinventarse pasa por activar la participación ciudadana, la revalorización de lo colectivo y la recuperación de lo público. Y eso, o sucede a través de las inercias de una respuesta descontrolada como hemos visto en los últimos meses en algunos países de Europa, o se promueve desde los poderes públicos en la infancia, la adolescencia y la juventud desde las políticas educativas y las políticas de juventud. La tarea es urgente. Sobre todo cuando en determinados sectores en riesgos de exclusión social, jóvenes inmigrantes, madres jóvenes, jóvenes desempleados de larga duración, empieza a ponerse en cuestión hasta la capacidad de las instituciones para ofrecer igualdad de oportunidades de acceso a los servicios y recursos públicos.

ALGUNAS INICIATIVAS INSTITUCIONALES QUE PRETENDEN DAR RESPUESTA

Para ir concluyendo, no querríamos dejar de citar algunas iniciativas que se van emprendiendo ante este panorama de dificultades e incertidumbres que enmarca la vida de la mayor parte de los y las jóvenes en el mundo.

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó hace un año una resolución en la que proclamó el Año Internacional de la Juventud bajo el lema «Diálogo y comprensión mutua». Con ello se pretende poner de manifiesto la importancia que tienen para la comunidad internacional la incorporación de los asuntos que afectan a la juventud a los programas de desarrollo mundial, nacional y regional. El objetivo que se plantea es «promover los ideales de paz, respeto de los derechos humanos y solidaridad entre las generaciones, las culturas, las religiones y las civilizaciones».

El diagnóstico previo que se hace es el siguiente: «El mundo enfrenta hoy múltiples crisis, a menudo sobrepuestas, como la financiera, la de seguridad y la ambiental, además de otros problemas socioeconómicos que dificultan el logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. Invertir en los jóvenes y asociarse con ellos es fundamental para afrontar estos problemas de una manera sostenible».

En el marco de las actividades previstas con motivo del Año Internacional de la Juventud, que se extiende entre los meses de agosto de 2010 y 2011, acaba de producirse (diciembre 2010) la visita de más de 150 estudiantes, entre 13 y 21 años, al Consejo de Seguridad para «escuchar las voces de las futuras generaciones» sobre asuntos que afectan al mundo. Algunos medios se han hecho eco de la intervención de una chica venezolana de 17 años, cuya opinión ilustra –de un modo sencillo y candoroso, pero pragmático y propositivo– alguna de las tesis que hemos planteado en este trabajo: «Yo lo que veo es pobreza, muerte y menos futuro. Veo grandes cantidades de dinero en guerras y armas. Pero si la meta es alcanzar la paz y la seguridad internacional ¿no sería mejor invertir ese dinero en comida y hogares para quienes lo necesitan? ¿Paren de financiar la guerra!»

Por su parte, en la Unión Europea, la ejecución de la «Estrategia Europa 2020» es una oportunidad para potenciar las políticas de juventud en ámbitos como la movilidad, la participación, el aprendizaje no formal e informal, las actividades voluntarias y el trabajo de los jóvenes. Esta Estrategia, aprobada por el Consejo Europeo en junio de 2010, ha previsto como motores del futuro crecimiento en Europa la innovación ecológica, los avances digitales y el desarrollo de nuevas capacidades.

También en el ámbito iberoamericano hay iniciativas en sentido similar. La Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud es un tratado internacional de derechos humanos, de carácter vinculante, que establece el compromiso de los Estados-Parte a garantizar a las personas jóvenes de entre 15 y 24 años de edad, sin discriminación alguna, el cumplimiento de los derechos recogidos en su articulado. De forma particular, los Estados-Parte deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos dentro de su jurisdicción, impedir la violación de los mismos por parte de individuos, grupos, instituciones, corporaciones, etc. y adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales, etc. para lograr la plena realización de los derechos.

Este tratado internacional reconoce y garantiza a los/as jóvenes una pluralidad de derechos de diferente índole: individuales, civiles, políticos, econó-

micos, sociales y culturales, así como algunos de los llamados derechos de nueva generación (derecho a la paz, a la igualdad de género, a un medio ambiente saludable, a las nuevas tecnologías, etc.). Pero no sólo se reconocen estos derechos, sino que también se contemplan mecanismos de promoción y aplicación de los mismos por los Estados-Parte. España firmó la Convención en la Reunión de Ministros en 2005, siendo ratificada en noviembre de 2007.

En el ámbito más cercano, en nuestro país, el Senado puso en marcha el año pasado una iniciativa, apoyada por todos los grupos parlamentarios, de creación de una Comisión Especial de Estudio para la elaboración de un Libro Blanco para la juventud en España 2020. En la exposición de motivos se hacía alusión a la percepción de la realidad, de las necesidades y de los problemas actuales y futuros que tienen los y las jóvenes como generación, así como sobre su papel en la sociedad. Asuntos como su emancipación, la convivencia intercultural, el desarrollo sostenible, la igualdad de oportunidades y los retos de las TICs forman parte del debate que se ha llevado a cabo durante este tiempo.

Previsiblemente el dictamen de la Comisión y el proceso de elaboración del Libro Blanco queden concluidos durante 2011, como una aportación capital al mejor entendimiento de la juventud, de sus necesidades y de su potencial de cambio.

6. CONCLUSIÓN

Asistimos en este tiempo a momentos críticos e intensos de transformaciones e incluso de mutaciones de tal envergadura que están alterando conceptos antaño arraigados en relación con la comunicación, el saber, la educación y los modos de organización y convivencia humanas, entre otros ámbitos.

Desde el Observatorio de la Juventud detectamos que las opiniones y las conductas juveniles ante esta situación no son mayoritariamente irresponsables ni desidiosas, tal como las imágenes mediáticas adultas nos devuelven con excesiva frecuencia; no parece que se compongan de elementos propios de una moda juvenil más, de las muchas pasajeras que hemos conocido, sino que, por el contrario, casi todos los datos apuntan a que tienen características de fenómeno estructural más que de coyuntura.

Son los y las jóvenes quienes perciben estos momentos de mudanza profunda, mejor y más fácilmente que los adultos, porque forman parte inheren-

te del cambio. No obstante les faltan los elementos comparativos necesarios entre presente y pasado, la experiencia vital de la que somos depositarias las generaciones precedentes. Como consecuencia, un alto porcentaje aún confía en recibir el apoyo adulto responsable, que les proponga modelos colectivos de mayor tolerancia y entendimiento.

Por todo ello, ningún programa partidista está en condiciones de dar, en solitario, respuesta adecuada a sus necesidades y requerimientos. Sus problemas radicales no son fáciles de solucionar con recetas analógicas, rudimentarias, localistas y periclitadas, ni con buena voluntad tan sólo, es preciso un pacto que vaya más allá incluso de las fronteras de los estados-nación. Si somos capaces de comprender suficientemente la envergadura del cambio de civilización que ya se está produciendo en todo el mundo –sobre todo de la mano de la gente joven– y actuar en consecuencia, lograremos que el relevo generacional se realice de forma fluida y pacífica. En caso contrario, la nueva generación de jóvenes nos reclamará, aquí y allá, y de manera impredecible, el espacio de participación social, económica y política que de un modo u otro les negamos.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDUIZA, Eva (2001): *Actitudes, valores y comportamientos políticos de los jóvenes españoles y europeos*, INJUVE.
- BARNES, S., y KAASE, M. (1979): *Political action: mass participation in five Western democracies*, Beverly Hills: Sage.
- BENEDICTO, J., y MORÁN, María Luz (coord.) (2003): *Aprendiendo a ser ciudadanos: experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*, INJUVE.
- BONTEMPI, Marco (2008): «Significados y formas de la participación política juvenil en Italia», *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 81, «Jóvenes y participación política, investigaciones europeas», INJUVE.
- COMISIÓN EUROPEA (2022): *Libro Blanco de la Comisión Europea: un nuevo impulso para la juventud*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.
- FUNES, María Jesús (2003): «Socialización política y participación ciudadana: jóvenes en dictadura y jóvenes en democracia», en «Jóvenes, Constitución y cultura democrática», *Revista de Estudios de Juventud*, edición especial en el 25 aniversario de la Constitución, INJUVE.
- (2009): «Cultura política y sociedad» en *Informe Juventud en España 2008*, t. 4, INJUVE.
- MARTÍN SERRANO, Manuel (2000): *Informe Juventud en España 2000*, INJUVE.

- MATEOS, A., y MORAL, F. (2006): *Comportamiento electoral de los jóvenes españoles*, INJUVE.
- MEGÍAS, Eusebio (coord.) (2006): *Jóvenes y política: el compromiso con lo colectivo*, FAD-INJUVE.
- MORÁN, María Luz, y BENEDICTO, J. (2000): *Jóvenes y ciudadanos*. INJUVE.
- OBSERVATORIO DE LA JUVENTUD (2001): Sondeo «Jóvenes, valores y participación», INJUVE.
- (2003): «Jóvenes, Constitución y cultura democrática», *Revista de Estudios de Juventud*, edición especial en el 25 Aniversario de la Constitución Española.
- (2005): Sondeo *Jóvenes, participación y cultura política*, INJUVE.
- (2006): «Movilización social y creatividad política de la juventud», *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 75.
- (2006): Sondeo *Juventud, solidaridad y voluntariado*, INJUVE.
- (2007): «Jóvenes, globalización y movimientos altermundistas», *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 76.
- (2007): Sondeo *Jóvenes, valores y actitudes*, INJUVE.
- (2008): «Jóvenes y participación política: investigaciones europeas», *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 81.
- (2009): Sondeo *Jóvenes y participación política*, INJUVE.
- PEDRÓ, Francesc (2003): «¿Dónde están las llaves? Investigación politológica y cambio pedagógico en la educación cívica», en BENEDICTO, J., y MORÁN, M^a Luz (coord.): *Aprendiendo a ser ciudadanos: experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*, INJUVE.

EL DEBILITAMIENTO DE LA POLÍTICA. ESPACIO PÚBLICO Y PARTICIPACIÓN EN LOS DOMINIOS DE LA POSTELEVISIÓN Y LOS NUEVOS MEDIOS

JAVIER REDONDO RODELAS

Profesor titular de la Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Ciencia Política
y Sociología (Getafe, Madrid, España)

1. PLANTEAMIENTO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN. 2. PARTICIPACIÓN SIN REQUISITOS, «DEMOS» DEBILITADO. 3. LA INFORMACIÓN POLÍTICA DEBILITADA: «INFOTAINMENT» Y EL PRECIO DE LA CANTIDAD. 4. LA DELIMITACIÓN DEL NUEVO ESPACIO PÚBLICO. 5. VIRTUD CÍVICA Y NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN. 6. EL DEBILITAMIENTO DE LA POLÍTICA COMO PRODUCTO DE TRES TIPOS DE CONFUSIÓN. 7. ALGUNAS OTRAS MANIFESTACIONES DEL DEBILITAMIENTO DE LA POLÍTICA. 8. CONCLUSIONES FINALES SOBRE EL DEBILITAMIENTO DE LA POLÍTICA Y EL SENTIDO DE LA PARTICIPACIÓN. 9. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

Los estudios sobre republicanismo y democracia participativa están en auge gracias en parte a las posibilidades que abren las nuevas tecnologías para promover la participación de los ciudadanos. De tal modo que la relación académica entre democracia y red cada vez es más estrecha. Algunos trabajos ponen el acento en las bondades de la participación, pero no reparan en delimitar las nociones de participación política, calidad democrática o redefinir los conceptos de política y de político. Otros especialistas analizan la relación entre política y nuevas tecnologías, la forma y el contenido que adquiere la política en el nuevo espacio público, que incluye a los nuevos medios, desde una posición si no pesimista, sí distante, pero no porque los medios debiliten la política, sino porque desconfían de los sistemas liberal-representativos tradicionales. El modelo de democracia participativa se basa en promover la participación y, en consecuencia, el desarrollo de la virtud cívica, pero ¿qué entendemos por virtud cívica en una sociedad dominada por los medios? ¿Cómo altera el nuevo escenario mediático la concepción de la política? ¿Cómo

afecta al debate político el auge del entretenimiento en el tratamiento de los asuntos públicos? Estas son las cuestiones sobre la que se reflexiona en este capítulo, cuyas conclusiones apuntan hacia la redefinición del concepto de participación, que no puede ser concebido ni como valor en sí mismo ni como valor independiente.

ABSTRACT

Studies on republicanism and participative democracy are gaining importance partly as a result of the opportunities offered by new technologies to promote citizens' participation. In this way, the academic relationship between democracy and network becomes closer and closer. Some papers highlight the positive aspects of participation; however, they do not clearly distinguish between political participation and quality of democracy, or between politics and political framework. Other experts analyse, from a rather distant and not only pessimistic perspective, the relationship between politics and new technologies, form and content of politics in the new public space that includes the new media. Their argument does not imply the assumption that new media weaken politics; on the contrary, they have no trust in traditional liberal-representative systems. The model of participative democracy promotes participation and hence the development of civic capacity. But then, what does civic capacity mean in the context of a media-dominated society? Which impact has the new media framework on the concept of politics? To which extent does the growing importance of entertainment in dealing with public issues affect the political debate? This article focuses on these matters and its conclusions aim at redefining the concept of participation that cannot be considered as a value in itself or as an independent priority.

Palabras clave: Participación, Espacio público, Internet, televisión, Virtud cívica.

Keywords: Participation, Public space, Internet, Television, Civic capacity

* * *

1. PLANTEAMIENTO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Para iniciar esta reflexión partimos de una idea comúnmente extendida y generalmente aceptada –aunque también cada vez más cuestionada– en los ámbitos académicos y de la comunicación: las nuevas tecnologías y los nuevos medios permiten mayores niveles de participación y presencia de los ciudadanos en la política y en los procesos de toma de decisiones al tiempo que permite también mayor proximidad de la política. Esta tesis, con más o menos matices, ha sido defendida, entre otros, por Dutton (1999). Por otra

parte, otros autores, desde el neocriticismo, si bien entienden que los nuevos medios constituyen una ventana de oportunidad para el desarrollo del activismo político y la «participación no convencional», desconfían de la manera en que los actores e instituciones de los sistemas representativos tradicionales canalicen en el futuro próximo el despliegue de la ciberdemocracia (Dahlberg, 2007; Sampedro, 2005 y López et al., 2003). Es decir, valoran positivamente el recurso de la red pero no mitifican su poder transformador.

Es cierto que las nuevas tecnologías han facilitado la vida de los ciudadanos, permitiéndoles reducir costes –sobre todo de carácter temporal– al realizar trámites de todo tipo con la Administración¹. Además, las nuevas tecnologías han contribuido a la *gobernanza* en lo que a la transparencia se refiere. De tal modo que los ciudadanos pueden acceder y conocer con mayor facilidad acerca de las instituciones y organismos públicos y la información relativa a ellos (nos referimos concretamente a las informaciones y documentos que las instituciones publican en sus propios dominios). Las nuevas tecnologías abren en este sentido una vía de democratización incuestionable. Ampliar los espacios de transparencia ha permitido que se pueda hablar, sin demasiado reposo teórico, de *democracia 2.0*.

En segundo lugar, las nuevas tecnologías permiten el surgimiento de los contrapoderes y poderes que desafían el poder institucional. En cierto modo, internet otorga a las *voces contestatarias*, grupos minoritarios e incluso grupos antisistema y antiglobalización mayores oportunidades de diseminación de información y de cohesión organizativa (las redes sociales, incluidas dentro del espacio que llamamos *web 2.0* ofrecen esta posibilidad). Hasta el momento no se han podido perfeccionar o desarrollar mecanismos de control sobre lo que se publica en la red o sobre los *poderes organizacionales* que otorga la red (exceptuando, lógicamente, en los países no democráticos). Podemos considerar, por tanto, que este proceso mediante el cual tienen voz y capacidad cohesiva quienes se sitúan fuera del orden institucional supone una segunda vía de democratización abierta por los nuevos medios. Lo cual tiene también sus riesgos: el de agrietar el consenso procedimental. No obstante, de momento se ha teorizado mucho más sobre este primer aspecto: el poder ciudadano o poder no convencional, que entiende la red como herramienta para que el ciudadano controle al poder. Potenciar el activismo crítico contra el sistema a partir de la red constituye el foco de orientación del neomarxismo o, si se quiere, para expresarlo menos académicamente pero más gráficamente, cibermarxismo. Encontramos, no obstante, casos de activismo alejados de posiciones ideológicas y doctrinarias que ponen en solfa el sistema. Hablamos, por ejemplo, de Wikileaks. La publicación en red del

paquete de informes sobre la guerra en Afganistán publicada por Wikileaks en 2010 constituye hasta el momento el mayor desafío al poder tradicional propuesto desde internet. De todos modos, subrayamos por primera vez –lo recordaremos en más ocasiones– que los medios tradicionales siguen siendo el soporte de difusión masiva. La información obtenida y lanzada por el portal Wikileaks fue enviada primero a los más importantes medios escritos de EEUU, que sólo la publicaron tras contrastar su veracidad. Al publicarse en medios tradicionales, alcanzaron relevancia social.

Por último, las nuevas tecnologías y los nuevos medios², siempre que consideremos –en un ejercicio de buena voluntad y simplificación– salvada la brecha digital –tema que sugiere por sí mismo todo un análisis específico–, nos igualan en cuanto al acceso a todo tipo de información. Es decir, si en el párrafo anterior nos referíamos a la *democratización* en relación con la emisión de información, en este nos referimos a la *democratización* en relación con la recepción: la red se convierte en un bazar informativo donde podemos encontrar todas las ofertas políticas, todas las opiniones, todo tipo de información y todo tipo de rumores (es decir, informaciones no contrastadas).

En este punto surgen las primeras dudas respecto del tema que nos va a ocupar: ¿contribuyen los nuevos medios a mejorar la calidad informativa? Si medimos la aportación de los nuevos medios incluso o de los medios tradicionales a la *democratización* únicamente en razón de que *dan voz* a los ciudadanos, ¿podemos considerar que están realmente contribuyendo a fortalecer la democracia y el discurso político? Trataremos esta cuestión desde la perspectiva de Sartori (1998: 83-89), que distingue entre *doxa* y *episteme* (2007: 71-108). De otro modo: el fortalecimiento de la democracia no depende sólo de la extensión de su dimensión horizontal sino de la fortaleza de su dimensión vertical (Sartori, 2007: 109-139). Porque además, la cuestión de la horizontalidad es un estadio de evolución de los sistemas representativos superado (Lipset, 1987; Dahl, 2008), pues se ha resuelto eficazmente el debate sobre la igualdad política (Dahl, 2008). De tal modo que al hablar de las posibilidades de *extender* la participación no nos situaríamos en el plano formal de la participación electoral sino en otro diferente.

Todo esto nos conduce a reelaborar el marco teórico sobre el que se aborda la cuestión de la influencia de los medios sobre las democracias contemporáneas. Esto es, hemos de determinar si los temas que nos ocupan son la participación en un sentido amplio –pero tal vez también laxo– o bien nos interesa a la par fomentar la extensión del conocimiento, la incumbencia de los asuntos públicos, la ampliación del interés sobre lo político. En definitiva, ¿cómo entendemos la noción de participación? Si la consideramos según los

requisitos que acabamos de mencionar, el marco adecuado al que se debe circunscribir el análisis, o del que debe partir, es el republicanismo como ideal, como proceso y, en consecuencia, como la manera de relacionar racionalmente al individuo con la política.

2. PARTICIPACIÓN SIN REQUISITOS, «DEMOS» DEBILITADO

Una vez planteado el debate sobre las propiedades democratizadoras de los nuevos medios, falta centrar la noción de participación y su posible relación con la política y con la información sobre política. Decíamos que las nuevas tecnologías han permitido un auge de la participación ciudadana en internet, igual que la televisión ha desarrollado nuevos formatos y, en consecuencia, nuevos contenidos que fomentan la comunicación bidireccional. En este sentido, lo que más ha llamado nuestra atención a la hora de abordar este trabajo es la proliferación en los últimos años en España de nuevas fórmulas de participación de los espectadores en los programas de televisión a través del envío de cuestiones planteadas a través del correo electrónico, SMS o medios similares. Es más, existe un canal que comenzó su emisión en Televisión Digital Terrestre (TDT) que concede desde 2010 al espectador cuya participación se considere más avezada la posibilidad de participar en sus tertulias políticas. Estos estímulos generan una suerte de conciencia participativa que refuerza la percepción subjetiva sobre la democratización, pero que no constituyen en sí mismos refuerzos de la democracia.

Por otra parte, se ha extendido un nuevo género televisivo: el *infotainment*, que hunde sus raíces en el mundo anglosajón. Hace más de una década, el profesor Bourdieu realizó un curioso experimento en la televisión pública francesa. Ofreció dos conferencias³ que emitió la propia cadena denunciando las «patologías» (Bourdieu, 1996: 8) que genera la información y la manera en que la visión del mundo que nos ofrece la televisión transforma el arte, la cultura y, en definitiva, la realidad, incluyendo la política. El autor rompió para ello con los *cánones de formato* televisivo: renunció al poder persuasivo de la imagen y a la espectacularidad, simplificó al máximo el escenario: fondo de cortina sin ornamentos y cámara fija proyectando su imagen –busto parlante en un escenario de colores neutros–. No se trata de analizar sus conclusiones (que estarían directamente relacionadas con los índices de audiencia obtenidos, algo en lo que no repara Bourdieu), sino de llamar la atención sobre el esfuerzo que realizó el sociólogo francés por desafiar el *orden natural de las cosas* y los imperativos del medio o, mejor dicho, de la democracia mediática o de audiencia.

De igual manera, el punto de partida de esta reflexión sobre la influencia de la televisión y los nuevos medios en el desarrollo y potenciación de la virtud cívica ha de partir necesariamente de la conocida obra de Sartori (1998), quien hace más de una década advertía del poder *anestésico* de la televisión y del relevo que representaría a corto plazo internet. Para el autor italiano, el *homo sapiens* es sustituido, por el influjo de la televisión –ahora también por internet–, por el *homo videns*, cuya cualidad definitoria es que su capacidad de abstracción ha quedado anulada (Sartori, 1998: 45-48). El ciberespacio, dice Sartori, aporta un plus respecto de la televisión: permite al ciudadano pasar de ser un sujeto pasivo a ser un sujeto activo (Sartori, 1998: 53-62). En todo caso, teniendo en cuenta el frenético ritmo de cambio en los procesos, formatos y contenidos televisivos y comunicativos que se han sucedido en la última década, el profesor Imbert (2008) nos propone otro concepto que completa el modelo de Sartori. Que la televisión transforma la realidad ya lo sabemos, pero ¿qué elementos aporta la posttelevisión? (el término es de Imbert, que sugiere los rasgos que la caracterizan y los fenómenos que propicia; no obstante, nosotros desarrollamos de otro modo tales implicaciones). A saber: la revisión de la noción de intimidad y, en consecuencia, la confusión entre ámbito público y privado; la presencia de lo simbólico también en el debate político; la inclusión de nuevas formas narrativas, también aplicadas a la política (Salmon, 2008) y la promoción de realidades paralelas.

En suma, Sartori (1998: 65-151) nos puso sobre la pista en su momento y sus conclusiones siguen siendo válidas, simplemente hoy el fenómeno se ha desbordado: 1. La televisión, principalmente, entretiene y divierte. 2. Al basarse en el poder de la imagen, transmuta la política y la transforma en video política: la imagen se convierte en un valor fundamental para *hacer política* y en la esencia de la información. 3. El gobierno de opinión elimina el requisito del conocimiento (*episteme*): basta con que los individuos tengan opinión (*doxa*) aunque les falten elementos de juicio; del mismo modo, la televisión es la primera fuente generadora de opinión. 4. Sumar opiniones constituiría entonces un ejercicio suficiente de fortalecimiento de la democracia y las sociedades quedan sometidas al gobierno de los sondeos. 5. Que haya información en televisión no implica que aumente el grado de información sobre los asuntos públicos de que disponen los individuos por tres razones: a) porque la televisión *sectorializa* o parcela (divide en partes la realidad, vuelve parcial la información ya que por imperativo del medio tiene que recurrir a una parte de la misma, no puede mostrar toda la realidad sobre un hecho), es decir, la televisión reduce la información, la torna en subinformación, o lo que es lo mismo, contribuye a la desinformación; b) porque la información televisiva no implica conocimiento ni contribuye a generar cono-

cimiento; y c) porque la televisión contribuye a crear *pseudoacontecimientos*: hechos que sólo existen por y para la televisión. Total, que hoy hay mucha más información política en televisión que cuando Sartori publicó este ensayo; y más que hace apenas cinco años, pero ¿es realmente información?, ¿es realmente política en sentido republicano? ¿Estamos más informados que a finales del siglo pasado?

Se puede pensar que algunos de estos males se resuelven con internet: en la red está todo, todo el tiempo y sin límite de espacio. Pero hay que tener en cuenta dos serios inconvenientes que también se dan en la red: la exposición selectiva a la información y el nivel de exigencia de conocimiento sobre lo que se discute. Al final, intuimos que internet también crea compartimentos estancos. Porque podemos servirnos de la red para debatir en foros sobre el calentamiento global, las energías renovables, la energía nuclear o los niveles de CO₂ de la atmósfera; podemos opinar sobre ello e incluso podemos decidir sobre problemas planteados en relación con estas cuestiones, pero esto no resuelve el problema del debilitamiento de la política, sólo el de la extensión de la política, problema que, como ya hemos dicho, ya solventó la democracia representativa.

Por tanto, el papel que desempeñan la televisión –o postelevisión– y los nuevos medios tienen consecuencias sobre el proceso político y concretamente sobre los procesos electorales, pero nosotros nos detenemos específicamente en una de estas consecuencias sobre el proceso político: el debilitamiento de la política, tal como acabamos de citar. El «*demos* debilitado», en palabras de Sartori (1998: 127), que lo describe así:

«Obviamente, lo esencial no es conocer cuántos son los ciudadanos informados que siguen los acontecimientos políticos, con respecto de los acontecimientos que conocen el modo de resolverlos (o que saben que no lo saben); lo importante es que cada maximización de democracia, cada crecimiento de directismo⁴ requiere que el número de personas informadas se incremente y que, al mismo tiempo, aumente su competencia, conocimiento y entendimiento. Si tomamos esta dirección, entonces el resultado es un *demos potenciado*, capaz de actuar más y mejor que antes. Pero si, por el contrario, esta dirección se invierte, entonces nos acercamos a un *demos debilitado*. Que es exactamente lo que está ocurriendo».

Este párrafo resume, en cierto modo, algunas de nuestras posteriores conclusiones. La democracia directa no se define únicamente por su carácter inclusivo-cuantitativo, sino también por su carácter inclusivo-cualitativo. Es decir, no basta con que la posibilidad de optar llegue a más individuos sino que es condición indispensable que *los más* reúnan una serie de cualidades:

competencia, conocimiento y entendimiento. Reforzar estas cualidades potencia el *demos*; aumentar el *demos* sin potenciar estas cualidades lo debilita. Y recordamos que, a pesar de las críticas que se ciernen sobre el modelo de democracia basado en la representación, dicho modelo no exige un nivel mínimo de participación, ni cuantitativo ni cualitativo, y ahí radica precisamente parte de su virtud. Las páginas que siguen a continuación inciden en esta tesis, aparte de abundar en otras cuestiones paralelas: ¿los modelos de democracia participativa y/o deliberativa son modelos compatibles con la democracia mediática (y, a la vez, de masas) y las sociedades complejas? O, por el contrario, ¿la democracia mediática impone unas reglas de juego que nos alejan progresivamente –y podríamos decir, paradójicamente, en la medida en que crecen los flujos de información y se desarrollan los nuevos canales de comunicación– del modelo participativo o deliberativo en sentido clásico? No podemos pasar por alto que el modelo representativo también se resiente tanto en cuanto el debate se traslada a los medios y las instituciones representativas se limitan a levantar acta de lo previamente debatido en los medios. Es más, hemos de notar que en los últimos tiempos ha aumentado tanto la presencia de políticos en activo en las tertulias como su asistencia a programas que hemos incluido dentro del género del *infotainment*.

3. LA INFORMACIÓN POLÍTICA DEBILITADA: «INFOTAINMENT» Y EL PRECIO DE LA CANTIDAD

La tradición republicana se refiere al espacio público para definir y delimitar la esfera de discusión política. En su caso, y por principio simplificador, político es sinónimo de público, de modo que el espacio público es el ámbito al que se circunscribe el debate sobre los asuntos públicos, los que conciernen a todos los miembros de la comunidad (sociedad) conjuntamente considerados. Para los autores que recuperan las esencias del republicanismo clásico, el espacio público ha de ser no sólo *protegido* por cada uno de los miembros de la sociedad (comunidad) sino también *cultivado*, puesto que es en el espacio público donde el individuo desarrolla la cualidad de la virtud cívica. El espacio público es aquel que está abierto a la participación de todos y cada uno de los individuos pues en él, como decimos, se debaten y abordan los asuntos que le incumben. Para el republicanismo, el ciudadano desempeña, por tanto, un papel decisivo en el devenir de la sociedad y toma parte activa y directa en los procesos de toma de decisiones.

En seguida nos remitimos al concepto de virtud cívica. Antes, como apunte para la reflexión posterior recordamos que la teoría política emplea

el término espacio público; mientras, los estudios sobre comunicación emplean el término dominio público, ya que lo que centra su atención no es tanto la esfera donde acontece y a quiénes incumbe sino a quiénes y cuántos interesa lo que acontece. Como vemos, ambos conceptos no son sinónimos ni se emplean como sinónimos; son muy distintos y se utilizan en contextos analíticos diferentes. El comentario no es útil para comenzar a vincular política e información. En cierto modo, este capítulo pretende llamar la atención sobre el hecho de que espacio público y dominio⁵ público se den la mano y coincidan o se superpongan en los medios de comunicación. Traducido a modo de hipótesis subordinada al objeto inicial de estudio, diremos que en el espacio público se incluye todo aquello que los medios consideran susceptible de dominio público. De tal forma que el espacio público amplía sus dimensiones pero reduce su contenido cualitativo. Esto es, al ampliar sus fronteras, cabe más pero a la vez se distorsiona su definición. Expresado de manera muy simple: la política deja de ser sólo política; o mejor: la política es, aparte de gestión, resolución, negociación, elección, imposición, implementación... O, aparte de posibilidad, oportunidad, invención, compromiso y mediación (Innerarity, 2002: 21-59), es también entretenimiento, espectáculo, marketing, publicidad, gesticulación, audiencia, virtualidad...

Se considera que han de ser de dominio público aquellos hechos noticiosos susceptibles de interés para el público aunque pertenezcan a la órbita privada o no contribuyan necesariamente a formar un juicio razonado sobre los asuntos públicos (políticos). Son considerados de dominio público aquellos asuntos susceptibles de atraer al mayor número de espectadores posible, los que son capaces de elevar la audiencia. En definitiva, el límite entre dominio público (que equivale a decir, interés público) y espacio privado no se fija en torno al adjetivo (público vs. privado) sino en torno a la extensión del sustantivo: la cantidad de receptores. Esto puede parecer baladí, pero es el germen del proceso que deviene –tal como lo hemos denominado en estas líneas– en la banalización de la política y el debilitamiento de la misma, resultado, consecuencia o paralelo al proceso de banalización de la información política y debilitamiento también de sus contenidos.

El paso siguiente es el que nos permite identificar con mayor precisión en qué consiste esta banalización de la política que provoca el debilitamiento de la virtud cívica en un contexto en el que la política de masas requiere, inevitablemente, la simplificación de los mensajes de carácter político (Qualter, 1994: 18)⁶. De modo que los medios establecen los hechos que han de ser de dominio público; los partidos y los líderes se pliegan a las exigencias de los

formatos mediáticos y, por último, los hechos considerados susceptibles de dominio público –interés público– son presentados en formatos diversos, no necesariamente antitéticos pero cuya línea de delimitación, otrora nítida, se muestra cada vez más difusa: el *infotainment* ocupa primero un papel intermedio entre información y entretenimiento para luego sustituir progresivamente a uno y a otro⁷. Porque el *infotainment* no sólo incluye a los programas que se valen de hechos noticiosos para interpretarlos –y/o transformarlos– en clave de humor (estos programas se ubican en la parrilla televisiva generalmente en intermedios –entre medias–, o sea, entre la información y el entretenimiento); sino que amplía su órbita de influencia a programas pretendidamente informativos que incluyen secciones *entretendidas* o utilizan como reclamo a personas del mundo del entretenimiento y del espectáculo. Los programas de entretenimiento se valen de la adulteración (por vía de la exageración) de los hechos; los programas informativos incluyen minutos dedicados a lo anecdótico o lo entretendido. Ambos formatos se nutren, a su vez, de los contenidos audiovisuales disponibles en la red. De hecho, los *blog* de los distintos políticos se constituyen, en función de la contundencia de lo expresado, en fuente inagotable de información banal difundida por los medios tradicionales.

Por otro lado, aparte del surgimiento del *infotainment* como formato postelevisivo, la relación entre comunicación-cultura-política de masas y nuevos medios ha generado otros tres nuevos fenómenos que contribuyen a agudizar el proceso de banalización de la política y, en consecuencia, el deterioro de la virtud cívica: la videopolítica, el mal etiquetado –o mal definido– periodismo ciudadano y la *liquidez* de la política⁸.

En conclusión, todo este proceso se reduce a una cuestión de economía informativa unido a la autoimpuesta necesidad de extender la clientela potencial consumidora de información política. ¿Por qué hemos de duplicar nuestro tiempo invertido en consumir información política si es posible conjugar información y entretenimiento? ¿Por qué mantener a gran parte de la audiencia –no se habla ya de público– al margen de la información si es posible ampliarla incluyendo dosis de entretenimiento? He aquí el núcleo de la cuestión, sobre el que volveremos al final: a la par que la política llega a más gente a través de los medios, la información política (y la pseudo-información política) banaliza la actividad política y la virtud cívica se debilita. Repetimos para concluir este epígrafe una idea que no debe pasar desapercibida por haberla comentado únicamente en un pie de página: no es un problema de espacio, sino de tiempo. O sea, a la postre, es un problema de interés, lo cual nos devolvería al punto de partida.

4. LA DELIMITACIÓN DEL NUEVO ESPACIO PÚBLICO

Sin ánimo de ser extremadamente exhaustivos y profundizar más de lo necesario en los entresijos teóricos del republicanismo⁹, ni mucho menos de transgredir sus presupuestos, simplificaremos de este modo: en este capítulo nos referiremos al espacio público teniendo en cuenta dos aspectos complementarios de su definición: el ámbito, tal como acabamos de indicar, en el que se desarrolla y/o se escenifica el debate político (esfera de deliberación pública); y su alcance, que nos servirá para delimitar la extensión de lo político, el contenido de lo político, esto es, de lo comunitario, de lo concerniente a todos.

Hemos de incluir necesariamente este segundo aspecto cuando tratamos de conjugar política y comunicación, sobre todo porque debemos tener claro no tanto la noción extensiva de política (que, como decíamos arriba, incluye, por ejemplo, el diseño de estrategias de comunicación) como la noción más restringida de lo político, esto es, de lo vinculante o concerniente a la comunidad, de lo que es o consideramos asunto público, esto es, sobre el que se pronuncia, debate y decide la comunidad (sociedad). Quiero decir que lo político forma parte siempre de la política, pero en virtud de la necesidad primaria de elevar audiencias (y no sólo se someten a este imperativo los medios, también los líderes y los partidos, lo que, por otra parte, resulta función intrínseca de la política: la persuasión), se puede tergiversar su concepción más restringida –o ideal– y, de este modo, banalizar la discusión política y debilitar la virtud cívica mediante un proceso de sustitución, privatización o personalización y trivialización de los asuntos públicos. En seguida trataremos estas cuestiones concatenadas. Hablamos de la sustitución del objeto de debate público, de la privatización y/o personalización del objeto de debate político y, sobre todo, porque es el tema que nos ocupa, la trivialización del objeto de debate público¹⁰.

Primero puntualizaremos que no analizamos el concepto de espacio público exclusivamente desde la tradición teórico-política clásica. Provistos de las suficientes alforjas de realismo, nos remitimos a ella como referencia, pero admitimos que lo que denominamos *nuevo espacio público* es otra cosa bien distinta que trasciende las fronteras de lo político e incluso de la política. También de lo puramente normativo. La definición de nuevo espacio público ha sido tratada con minuciosidad por varios autores, entre ellos, Innerarity, que lo define como «esa esfera de deliberación donde se articula lo común y se tramitan las diferencias» (Innerarity, 2006: 14). Pues bien, sin perjuicio de esta noción y otras similares –aportadas por Manin (1987 y

1998), Vallespín (2003) o Pérez-Díaz (1997)—, diremos aquí, al objeto que nos ocupa, que el espacio público comprende todo ámbito de actuación individual o colectiva al alcance del ojo, del visor, del objetivo de otro/s individuo/s capaces de elevarla a la categoría de asunto público generando un interés sobre dicha actitud, actividad, comportamiento, obra, imagen o intervención y provocando en consecuencia un debate igualmente público sobre la cuestión. Sustituimos a propósito el concepto *deliberación* por el mucho menos ambicioso de *debate*, pues entiendo que la deliberación tiene como objetivo principal decidir conjuntamente y está orientado al consenso, mientras que el debate genera simplemente opinión y puede estar orientado únicamente a la imposición o mera difusión, ya que los debates normalmente sirven para publicitar versiones ubicadas en compartimentos estancos y no permeables. Por tanto, encontramos un primer indicio de banalización de la política: la transformación del espacio público en espacios *compartimentalizados* donde se ventilan unilateralmente asuntos de carácter público o privado. Por este motivo, la reflexión sobre las posibilidades que los nuevos medios abren a la participación política ha de ser más cuidadosa de lo que habitualmente es, puesto que internet permite tanto opinar como deliberar, pero tiende a convertirse en un instrumento para volcar opiniones y no para deliberar sobre cuestiones sobre las que el público debe decidir, debido a la exposición selectiva de los ciudadanos a la información, esto es, la predisposición del individuo a identificarse con el medio con el que comparte opiniones (Redondo, 2006).

Es decir, en el nuevo espacio público se trata todo asunto que genere opinión pública, independientemente de que éste sea sustancialmente político, relativo a la *polis*. Todo lo que los medios consideren susceptibles de interés público. Volviendo a Innerarity (2006), la política se convierte en una «construcción», dado que «es más un artificio que una gestión de lo que hay». Por su parte, Vallespín introduce el concepto de comunicación en la definición de nuevo espacio público y lo vincula acertadamente al concepto de opinión pública: «Esfera en la que tienen lugar todos los procesos de comunicación y deliberación política» (2003: 462). La política y lo político se encuentran en el espacio público, y la comunicación, en todos los sentidos, se torna en pivote de la relación política.

Así las cosas, todo comportamiento individual o colectivo, toda escenificación en la arena pública —y ya nos vamos aproximando a la identificación de arena pública con arena mediática— y considerada trascendente por los medios o por quien sea capaz de introducir tal escenificación en los medios, ingresa en el orden propiamente político, es objeto de interés público y, en

consecuencia, susceptible de constituirse en objeto de dominio público. Esta definición, muy particular pero que no contradice la que aportan otras perspectivas, tiende a reducir a la mínima expresión el ámbito de privacidad, pues dicho ámbito no se delimita en función de un espacio físico ni depende de la voluntad individual. Muy al contrario, la privacidad es una concesión de otro, está en manos del otro. En resumen: *yo* no decido acerca de *mi* ámbito de privacidad, otros lo hacen por *mí*. Y, en última instancia, en caso de conflicto, la cuestión –una vez situada en el plano del dominio público– queda sometida a juicio público. Más adelante veremos por qué hemos introducido esta reflexión, pero avanzamos una idea: en consecuencia, en una relación inversamente proporcional a la reducción del ámbito de privacidad tiende a extenderse el alcance de lo político. La distinción entre privado-individual y público-colectivo se diluye. Y surgen voces que lo denuncian (Sofsky, 2010).

El nuevo espacio público es la televisión, pero también, repito, toda escena que esté al alcance del objetivo de una cámara de grabación, encuadrado y, en consecuencia, parcelado. El nuevo espacio público es la web, y, asimismo, las nuevas formas de comunicación y establecimiento de redes sociales denominadas 2.0¹¹. El nuevo espacio público es un enorme escenario donde caben todos los géneros: la sátira, el humor, el drama, el melodrama, el *reality*... Y caben todos los géneros porque se trata de concitar la atención de todo tipo de públicos. El nuevo espacio público es fácilmente tergiversable y, por tanto, es virtual, porque permite jugar con las imágenes, las palabras y los contextos para construir escenarios virtuales paralelos a la realidad pero que acaban configurando la propia realidad (por ejemplo, *second-life*; de hecho, todos los programas televisivos que recrean vidas anónimas en circunstancias excepcionales son ensayos de *second-life*).

En definitiva, el nuevo espacio público es tanto el escenario donde se desarrolla la política (podríamos decir también, se difunde) –bien puede ser un plató de televisión¹² o un *link* en internet–, como el carácter y el contenido (podríamos decir, lo difundido) de lo catalogado como de interés público –lo común (pensemos en la idea original de *commonwealth*)–, por mucho que una reflexión serena sobre cada asunto que adquiere relevancia pública generara dudas acerca de la noción resultante de la combinación de estos dos parámetros: interés y público, es decir, de lo interesante para el público. En suma, queremos decir que hay una espiral perversa derivada de la extensión de la política. En un contexto de reducción del ámbito de privacidad unido a una tendencia creciente hacia la amenidad informativa (*infotainment*), el debate político se debilita pues no se cimenta sobre los argumentos sino sobre otro tipo de nociones y consideraciones ajenos a la argumentación y la racionalidad.

Curiosamente, y para concluir este epígrafe, hemos de recordar que la simplificación de lo político, que no es un fenómeno nuevo sino que, como hemos subrayado anteriormente, está vinculado a la extensión de la política de masas y al desarrollo de las técnicas modernas de propaganda política¹³, desarrolladas a comienzos del siglo XX, coincide con la creciente complejidad, tecnificación y profesionalización de la política. De tal modo que si apostamos por un gobierno extensivo de opinión hemos de deslindar, como bien nota Sartori (2007: 71-73)¹⁴, a la opinión del conocimiento, pero eso afecta notablemente al vigor de la defensa a ultranza de los modelos de democracia participativa basados erróneamente más en la extensión de la participación que en la deliberación y extensión del conocimiento.

5. VIRTUD CÍVICA Y NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN

La virtud cívica es el concepto nuclear del republicanismo y así lo entienden los defensores de un modelo de democracia deliberativa cuidadoso con el espacio público: «Una sociedad republicana se caracteriza por acoger en su regazo a ciudadanos cultivadores de virtudes cívicas (...) Una sociedad civil republicana sobrevive y prospera gracias al carácter virtuoso de sus ciudadanos» (Wences, 2007: 183-199). La virtud cívica es, por tanto, un concepto nuclear para quienes reflexionan sobre alternativas al modelo liberal de democracia: democracia participativa, deliberativa e inclusiva. Todas estas modalidades apuntan al mismo objetivo: extender el ámbito de decisión y/o deliberación política. De hecho, aquí hemos utilizado ya varias veces este concepto tan vinculado al republicanismo sin todavía definirlo. Vayamos a ello. La virtud cívica es una cualidad que comparten todos los individuos independientemente de su grado de formación. Esta cualidad nos permite identificar el bien común. Del Águila (2006: 187-213) dice, citando a Cicerón, que es la cualidad o conjunto de cualidades «que estarían en la base del actuar propio del ser humano por contraposición a las bestias y los brutos». Y añade que la virtud (que entiende en sentido original y etimológico como fortuna) tiene una finalidad, «es para algo, es para la acción, para la acción política creadora de contextos de seguridad, autonomía y libertad».

La virtud cívica es parte consustancial al concepto de ciudadanía. Ésta se forja a partir de aquélla y con su necesario concurso. Cada individuo participa de los asuntos públicos no sólo porque le incumben sino porque le interesan –y, en última instancia, porque está obligado como ciudadano a contribuir a ese bien común–. La virtud cívica está relacionada con el concepto de libertad positiva (Berlin, 2005: 60-65)¹⁵: voluntad de participar de las decisio-

nes que afectan a la comunidad. De este modo, el individuo se realiza a través de la participación. En todo caso, como acabamos de señalar, en sociedades con un alto grado de complejidad, caracterizadas por la sofisticación y la especialización, debemos abordar sin dilación el debate sobre el tipo de participación que queremos. Y, de paso, formularemos una crítica a los defensores de un modelo participativo de democracia que no reparan en la exigencia de unos mínimos requisitos a la participación sino que prefieren concentrar sus esfuerzos en la extensión de la participación¹⁶. Digamos provocadoramente que prefieren la cantidad a costa de la calidad de la participación. Porque si se persiguiese la calidad, al final desembocaríamos, en virtud del escaso interés que despiertan los asuntos políticos, en el modelo representativo tradicional. Bien es cierto que los avales del modelo concebido tan simplificadaamente suelen estar fuera de los círculos académicos.

Puede parecer que nos estamos alejando del objeto primordial de nuestro capítulo, pero no es así. Partimos de la premisa de que la postelevisión y los nuevos medios facilitan la participación. Sin embargo, como apuntamos también al inicio de este trabajo, dicha participación adolece, al día de hoy, de una serie de requisitos que hemos de considerar al menos para no idolatrarla: compromiso e información. O mejor dicho, compromiso con la información. Pues podemos encontrar ciudadanos altamente comprometidos con una causa sin presentar elevados niveles de información, o, al menos, que incurren en lo que hemos llamado exposición selectiva a la información. De modo que estamos obligados a ser más exigentes con el concepto de participación y con el ciudadano dispuesto a participar: le exigimos compromiso con la información libre de prejuicios, esto es, conocimiento, en el sentido que le da Sartori, tal como hemos recordado en una cita anterior. Sin embargo, el círculo se cierra de otro modo: los asuntos son complejos, la información también lo es y la extensión de la política –la política de masas– requiere de su simplificación y, en último término, de su banalización. El gobierno de opinión (en el que la opinión está fundamentada y razonada) se convierte en un gobierno de preferencia¹⁷, que no necesita que la opinión reúna tales cualidades. Y para atraer las preferencias, qué mejor receta que el buen humor o el desenfado, práctica cultivada cada vez con mayor asiduidad para aproximar la política al ciudadano.

Por tanto, bajo la apariencia de acercar la información política a los ciudadanos proliferan formatos que funden y confunden los productos, programas televisivos diseñados siguiendo cánones de entretenimiento y con guiones propios del entretenimiento pero que introducen *pseudoinformación* política (o píldoras adulteradas de información y opinión política)¹⁸. Esto ha

existido siempre, pensaremos en una primera aproximación. Efectivamente, desde el origen de la información política se ha empleado el humor como complemento. No obstante, nunca antes se ha considerado que estos espacios son informativos, el concepto binómico de política entretenimiento (*infotainment*) es reciente y pervierte en última instancia el sentido de la virtud cívica¹⁹. El *infotainment* se nutre de la mezcla de contenidos a priori incompatibles: información y ficción sin separar nítidamente ambos ámbitos. No hablamos de la mezcla de información y humor sino de un cóctel mucho más ácido: *pseudoinformación*, humor y ficción, aderezados también por las puertas que abren las nuevas tecnologías a la manipulación, ya que se pueden superponer palabras o imágenes con suma facilidad.

Pero volvamos, antes de penetrar decididamente en esta cuestión, sobre los conceptos de virtud cívica y los requisitos que ha de cumplir la participación en los modelos de democracia participativa y deliberativa para dejar perfectamente delimitado el marco de análisis. Ovejero es uno de los más destacados teóricos españoles contemporáneos²⁰ que siguen la tradición republicana. En una de sus obras explica (2008, 82-83):

«¿Hay algún modo de evitar que la democracia se decante por sus peligros titánicos? Sí, cuando las decisiones se basan en procesos deliberativos, cuando las propuestas son cribadas en un público diálogo regido por principios de racionalidad e imparcialidad. La argumentación pública veta el triunfo de los intereses privados. No cabe aducir que hay que hacer un gasto porque beneficia a los míos. Estoy obligado a mostrar que, en algún sentido, las tesis defendidas se corresponden con el interés público según criterios de imparcialidad y justicia (...) Al final, las decisiones no son reflejo de la fuerza de cada cual, de la capacidad para imponer intereses, sin que importe la bondad de las exigencias. Mal que bien, la democracia deliberativa proporciona un razonable vínculo entre las decisiones y la justicia.

Para asegurar el triunfo de las mejores razones, la deliberación necesita, por lo menos, que todos puedan hacer llegar su voz, que todos los argumentos se puedan exponer, que todos los intereses se tengan en cuenta, que todos los problemas aparezcan y que todas las soluciones se puedan contemplar. En suma, necesita una amplia participación. Pero no sólo eso: la deliberación también necesita, en algún grado, de la virtud cívica, de la disposición a atender los intereses de todos».

Por su parte, Held (2007: 331) sostiene, parafraseando a Marx:

«Un fantasma recorre la política democrática contemporánea: el fantasma de que la política, a pesar de afianzar la responsabilidad de los gobernantes ante los gobernados y ampliar el alcance del *demos* a todas las facetas de la vida pública, podría verse reducida al mínimo común denominador: al

gobierno de las masas que ni están bien informadas ni son sabias (...) La preocupación de que el gobierno de la mayoría signifique la búsqueda descontrolada de deseos e intereses, por una parte, y de opiniones ignorantes y miopes, por otra, ha llevado a algunos a creer que la democracia es una ambición peligrosamente errónea».

Ni que decir tiene que Held articula una defensa de la democracia deliberativa, una defensa de lo público. Y nos atrevemos a decir que su defensa es poderosa y creíble precisamente porque es exigente. Si Sartori (2007) le requiere a la participación competencia –en el sentido de incumbencia–, conocimiento –información– y racionalidad; Held recurre a Claus Offe y Ulrich Preuss para afirmar que la voluntad política y el juicio racional ha de cumplir tres criterios: que sea «factual (en contraposición a ignorante o doctrinario), con visión de futuro (en lugar de miope) y altruista (en lugar de egoísta)» (2007: 333 y 341-345). La imparcialidad es el eje en torno al cual gira la democracia deliberativa, modelo que basa su legitimidad en las razones, explicaciones y motivos defendibles de las decisiones públicas. En definitiva, imparcialidad, libertad e igualdad son los pilares del autogobierno (2007: 339). Si hay mediación, el autogobierno se debilita. Obviamente sabemos que el sistema representativo se basa por definición en la mediación, pero en ningún sitio está escrito que la mediación haya de contribuir a la banalización de la política. Esto es, si la mediación, de los partidos o de los medios –a través del formato, soporte o medio cualquiera– apuesta por la simplificación, la *espectacularización* y la escenificación en aras de la extensión de la información y elevación indiscriminada de audiencias pero a costa de la narración de los hechos (no exigimos, por imposible, una narración objetiva, pero sí independiente y juiciosa), la racionalidad y el conocimiento, la política sufrirá un proceso de debilitamiento. La utilización de la propaganda es, por tanto, incompatible con el fortalecimiento de la política en sentido inclusivo. Y ya hemos dicho que el hecho de que se simplifiquen los mensajes no es tanto porque el tiempo apremie, sino porque se quiere ampliar el número de receptores por encima del número de personas interesadas en la política.

6. EL DEBILITAMIENTO DE LA POLÍTICA COMO PRODUCTO DE TRES TIPOS DE CONFUSIÓN

Solemos decir que la democracia representativa está en crisis. Y que ésta tiene una doble vertiente, de representación y de participación (Pérez-Díaz, 2008). La primera hace referencia al progresivo alejamiento de la

clase política de los ciudadanos; la segunda tiene que ver con la desmotivación y apatía política, con el debilitamiento de la virtud cívica. Pues bien, más allá de que cierto nivel de apatía política pueda ser defendido e incluso recomendable desde el liberalismo político (Lipset, 1987) (entre otras razones porque la tensión política, la predisposición a la movilización, no sólo es una tergiversación del concepto de participación sino que además contribuye a la polarización), lo que resulta menos admisible desde un perspectiva académica es obviar la confusión en torno al concepto de participación política (*participar no es cliqupear*, podría ser el eslogan que defendiera un modelo de participación en el sentido verdaderamente republicano). Ya hemos definido cuáles son sus requisitos y de qué manera la participación fortalece la política democrática entendida como la búsqueda del bien común. La participación requiere un esfuerzo superior al de *cliqupear* (sea sobre lo novedoso, lo efímero, lo sustancial, lo curioso o lo interesante)²¹. Por tanto, lo que debilita la democracia no es que la participación electoral se sitúe en niveles que apenas rondan el 50% sino que pervirtamos la propia noción de participación.

La perversión o el debilitamiento de la política parte, aunque sea arriesgado decirlo y parezca osado admitirlo, de la concepción de la democracia simplemente como la suma de opiniones de igual valor. En democracia (identificándola con los regímenes pluralistas y representativos contemporáneos), todos los votos tienen el mismo valor, vale lo mismo cada uno de ellos; no así las opiniones. Si todas las opiniones valiesen lo mismo en todas las circunstancias, cualquier cuestión sería objeto de sometimiento a la regla de la mayoría, de manera que se suprimiría la dimensión vertical de la política, esencial para su sostén (Sartori, 2007; Dahl, 2008). Item más: al entender que la opinión no es algo innato sino un «conjunto de estados mentales difundidos que interactúan con flujos de información» (Sartori, 2007: 76), esto es, una construcción inducida, concederíamos a los *inductores* –mediadores– un potencial desmedido, a la par que estaríamos certificando el reduccionismo cuantitativo de la democracia. El reduccionismo es la antesala del relativismo. Es la supeditación de los valores al número. De tal modo que no se gobernaría discutiendo, deliberando y, en última instancia sometiendo a control jurídico las decisiones tomadas en órganos electivos, sino cortando de raíz la deliberación en función de la suma de los totales de las diversas opiniones. ¿Para qué deliberar si podemos abreviar y acabar antes sumando las preferencias (con un *clic*)? La política concebida desde el republicanismo clásico no sólo se debilita sino que pierde su esencia. Igualmente, la política concebida desde el modelo liberal-representativo tradicional también se debilita y pierde su naturaleza.

En segundo lugar, el debilitamiento de la política tiene que ver con la conversión de lo privado en público y viceversa. Asistimos a la ruptura de las fronteras entre lo público y lo privado (Vallespín, 2003: 470-472). Asuntos de interés público se presentan bajo parámetros individualizados en determinados formatos televisivos, lo que conduce a la personalización, privatización y frivolidad de los debates sobre asuntos públicos. Pensemos en temas de relevancia social como la drogadicción, el alcoholismo, el fracaso escolar, los efectos de la cirugía estética en los jóvenes o los malos tratos que sufren las mujeres. En los últimos años han proliferado los programas de televisión (ya hemos de decir postelevisión) en los que una persona reconocida por el gran público o protagonista de algún otro espacio televisivo presenta ante la audiencia su propio drama personal. Se somete así al juicio público. No es necesario decir que los intervinientes en el debate sobre el asunto no tienen competencia ni conocimiento sobre el mismo, sólo gozan a su vez también de cierta relevancia televisiva (incluso muchas veces se presentan simplemente como *polemistas*). Son reconocidos (utilizo deliberadamente este término: reconocidos, no simplemente conocidos) porque son *visibles*. *Estar expuesto* es condición *sine qua non* para que la opinión sea reconocida. El escaparate visual, y no la competencia profesional, es lo que proporciona estatus para opinar.

Ahora bien, resulta igualmente demoledor para la construcción de un espacio de deliberación conjunta en la esfera pública que se produzca el fenómeno inverso: asuntos de carácter privado se trastocan, derivan, desembocan en debates de calado público. Esta tercera confusión consiste en que se dota de contenido político a cuestiones que han de permanecer en el ámbito privado. Se invade la esfera privada con la excusa de que resulta de interés público. La política se extralimita, asfixia de este modo a los individuos. En este caso hemos de pensar en determinados contenidos que aprovechan el detalle para elevarlo a categoría de objeto de debate público: una manifestación privada de convicciones religiosas, la asistencia a un determinado acto privado de una persona catalogada como pública, la celebración de un matrimonio, la posesión de una propiedad, la declaración de homosexualidad de un individuo... todo vale para presentar estereotipos que permitan iniciar un acalorado debate previa simplificación de los contenidos. Entonces, los juicios sobre asuntos públicos están contaminados no sólo por los prejuicios ideológicos, valores, orientaciones y actitudes hacia objetos políticos sino también por los prejuicios acerca de las personas en las que se focaliza el asunto a tratar (no es una cuestión baladí, pues llegado el caso, el último paso consiste en vincular al individuo con el objeto político, la idea, el programa, la doctrina..., de forma que sea indisociable el debate sobre el asunto y a la

vez sobre la persona que lo protagoniza o constituye su cara visible). Sea como fuere, en estos debates el público puede participar enviando SMS, aplaudiendo masivamente, silbando, llamando por teléfono, escribiendo correos electrónicos o votando –al marcar un número de teléfono o pulsando una tecla de ordenador–. Sobra decir que ninguna de estas prácticas tiene que ver con la deliberación, sino, a lo sumo, con la manifestación de una opinión, de una preferencia, además, de carácter exclusivamente emocional. Las emociones siempre han estado ligadas a la política. Y no criticamos esto, sino el hecho de que las emociones sustituyan por completo a la racionalidad, fundamentalmente porque no hay tiempo para emitir juicios razonados (Westen, 2008). Quiero decir que el debilitamiento de la política pasa por el auge del *fast-thinking*, como en seguida veremos, o, si se quiere, por la extensión de un fenómeno que me permito definir acuñando la expresión pensamiento reflejo.

En definitiva, se reviste de falsa apariencia de participación lo que no es más que una exaltación del ánimo momentánea²², pues el espacio para la argumentación es obligatoriamente reducido. Por eso, cuando decimos alegremente que las nuevas tecnologías abren nuevas vías de participación debemos ser cautelosos. Quería llegar hasta aquí, y cerrar precisamente en este punto el epígrafe para no abrir nuevos debates: los nuevos medios generan una cultura de la inmediatez, y la inmediatez está reñida con los requisitos que le imponía Held (2007) a la participación y que hemos analizado más arriba.

7. ALGUNAS OTRAS MANIFESTACIONES DEL DEBILITAMIENTO DE LA POLÍTICA

El discurso republicano sobre la participación, según los parámetros que estamos teniendo en cuenta, estaría en crisis. Es más, aquellos que creen que hemos de recuperarlo pueden contribuir a debilitarlo todavía más si consideran que la manera de rehabilitarlo es mediatizando la opinión y extendiendo, sin más ni mayor requisito, la participación. Como hemos analizado, la política se debilita cuando se banaliza, esto es, cuando el entretenimiento forma parte del debate público, cuando se invade la esfera privada y cuando se privatiza la esfera pública. Pero, además, concurren otros factores que contribuyen a agudizar el proceso de banalización y debilitamiento de la política.

En virtud de la consideración que hemos hecho arriba sobre el concepto de propaganda, nos referimos, en primer lugar, al uso de videos como ins-

trumentos diseminadores de mensajes políticos. Estos videos están caracterizados por su contenido emocional en lugar de por su contenido argumental. Para su elaboración se utilizan técnicas propias del marketing empresarial y su guión gira en torno a la presentación de una realidad simplificada y sin matices en la que aparentemente se distingue con nitidez el bien del mal. En todo caso, hemos de tener presente que la propaganda nunca ha sido ajena a la política y que el fenómeno concita interés en razón de las nuevas herramientas que se emplean. Es decir, el continente es lo que renueva los contenidos. O lo que es lo mismo: los nuevos medios permiten renovar viejas técnicas.

En segundo lugar –este fenómeno tampoco es nuevo pero sí es relativamente reciente–, los nuevos medios permiten la diseminación de información/opinión amparada en el anonimato. De modo que lo que se ha dado en llamar –inconsciente y petulantemente– periodismo ciudadano no es más que la posibilidad de comunicar hechos, ficciones, valoraciones u opiniones sin necesidad de contrastar y delimitar fuentes, espacios y contextos; en suma, sin responsabilidad social ni control de credibilidad (volvemos a citar el caso de Wikileaks: el fenómeno se presenta como ejemplo de periodismo ciudadano, pero, en su caso, la divulgación de sus investigaciones debió pasar el filtro de los medios tradicionales, la prensa escrita estadounidense). Asimismo, nótese que el control al que nos referimos y al que están sometidos los medios no tiene un carácter eminentemente jurídico y/o político al prevalecer, según la doctrina constitucional de las democracias avanzadas, la libertad de prensa. Los medios tradicionales sobreviven gracias a la credibilidad y al tipo de audiencia que en torno a ellos se concita. Los nuevos medios sobreviven gracias a la *espectacularización* de lo noticioso y a la cantidad de audiencia que aglutinan. De manera que el mismo proceso por el cual en distintas culturas periodísticas –la anglosajona y germánica– se derivó en el auge de la prensa amarilla muy a finales del siglo XIX, en España se manifestó, justo un siglo más tarde –a partir de los años noventa– a través de la telebasura. Inmediatamente razonaremos por qué en este formato carece de importancia contrastar. En la actualidad, como ya hemos explicado, los mecanismos de funcionamiento de la telebasura se aplican –todavía con matices– a la política: masificación de la audiencia por medio de técnicas que mezclan información y entretenimiento –*infotainment*–, privatización de lo público y publicación de lo privado.

Por último, a lo largo de estas páginas nos hemos referido someramente al concepto enunciado por Bauman (2007 y 2009), que cuando habla de la *liquidez* del tiempo y de la modernidad se refiere también a la alta velocidad

a la que circula la información. La información se diluye entre los dedos sin tiempo para aprehenderla, para digerirla. Utilizando nuestro propio lenguaje diríamos de nuevo que el *fast-going* genera *fast-thinking*, que impide un análisis reposado sobre las cuestiones de carácter político. La celeridad en la difusión de información y la constante producción de información generada por la proliferación de nuevas vías y canales de comunicación proporciona, como hemos apuntado arriba, una cultura de la inmediatez que debilita el debate en el espacio público y provoca un pensamiento reflejo: decir lo que se piensa de manera muy breve y espontánea sobre cuestiones acerca de las que acabamos de conocer. Resulta imposible ir más allá de la consigna. La necesidad de inmediatez a la hora de emitir un juicio permite prescindir de los hechos. Al prescindir de los hechos podemos prescindir de la búsqueda de la verdad –o de nuestra verdad, para no parecer totalistas–. Al prescindir de la búsqueda de la verdad podemos prescindir de contrastar la información. Y, por fin, al prescindir de la necesidad de contrastar la información convertimos a la información en un instrumento de la propaganda política (propaganda entendida como intención de persuadir, no de propagar o difundir una información) y elevamos el rumor a categoría de hecho. No hay más que pensar en las técnicas de propaganda que se desarrollaron en los años de auge de los totalitarismos (Domenach, 2009): la difusión de rumores sobre lo privado con el objeto de propiciar una sentencia condenatoria en el juicio público.

8. CONCLUSIONES FINALES SOBRE EL DEBILITAMIENTO DE LA POLÍTICA Y EL SENTIDO DE LA PARTICIPACIÓN

Realmente, nos sirve como conclusión lo enunciado en el primero y dos últimos párrafos del epígrafe anterior. No obstante, recapitulemos de nuevo para ordenar, avanzar mínimamente y dejar abierta la puerta a posteriores trabajos. Nuestra pretensión ha consistido únicamente en elaborar un marco teórico y secuencial sobre la relación entre postelevisión y nuevos medios con el fenómeno de debilitamiento de la política, que ha sido desarrollado a lo largo de los distintos epígrafes.

En definitiva, banalizar la información política supone banalizar la política y, en consecuencia, deteriorar la virtud cívica y debilitar el sentido de la participación política. Los mejores argumentos –basados en la racionalidad, la experiencia y el conocimiento– quedan postergados o se diluyen entre el ruido mediático. Esto es, los argumentos son mediatizados, que equivale a decir simplificados, para adaptarlos a los nuevos formatos comunicativos y,

sobre todo, para diseminarlos eficazmente. De tal modo que los argumentos son sustituido por eslóganes y consignas, que resultan más atractivos y convincentes y no requieren de la aplicación de criterios de racionalidad: «Dios favorece a los que tienen el talento de entretener» (Postman, 2001: 9). Así es. Lo emotivo, lo provocador o lo divertido sustituye a lo razonado. El ingenio sustituye a la razón. Esta es la base del pensamiento reflejo, derivado del *fast-thinking*.

La razón pública delega honores en el impulso emocional. La democracia se apoya en la «deliberación, la prudencia, la pausada interacción» (Barber, 2006: 219), pero las nuevas tecnologías introducen la dictadura de la inmediatez, la exigencia del juicio apresurado sobre el reposado. La sociedad de la inmediatez genera *fast-thinking*; ¿podría ser de otro modo? Quizás sí, pero entonces debemos asumir que la política no interesa a tantos. La parodia sirve para construir representaciones sociales²³; la tertulia desenfadada desplaza al análisis riguroso; personajes simpáticos, extravagantes, hilarantes, estrambóticos, vehementes y ocurrentes reducen a consignas los argumentos políticos. Todo esto forma parte de un proceso de espectacularización y banalización de la política que pervierte la búsqueda del bien común, puesto que no es posible hallarlo sin deliberación razonada, competente y juiciosa. Donde hay propaganda hay simplicidad y reduccionismo. El reduccionismo está reñido con el juicio ponderado porque no admite matices.

El panorama que presento parece desolador si acaso por exagerado, pero sólo pretendo poner de manifiesto las contradicciones y los errores que pueden aflorar cuando promocionamos los nuevos medios como garantes del aumento de la participación política, cuando saludamos con alegría cualquier manifestación u opinión presentada falsamente como participación o cuando nos deslizamos por la senda del *infotainment* como respuesta maniquea al escaso interés que despierta entre las masas la política o la información política. No se trata, por tanto, de discutir en pleno siglo XXI sobre si la política ha de ser cosa de muchos, sino sobre el precio que la política debe pagar por ello.

9. BIBLIOGRAFÍA

- ÁGUILA, Rafael del, y CHAPARRO, Sandra (2006): *La república de Maquiavelo*, Madrid: Tecnos.
- ARTETA, Aurelio (2008): *El saber del ciudadano: las nociones capitales de la democracia*, Madrid: Alianza.

- AYALA, Francisco (2006): *Ensayos políticos: libertad y liberalismo* (edición de Pedro Cerezo Galán), Madrid: Biblioteca Nueva.
- BARBER, Benjamin (2006): *Pasión por la democracia*, Córdoba: Almuzara.
- BAUMAN, Zygmunt (2007): *Tiempos líquidos*, Barcelona: Tusquets.
- (2009): *Modernidad líquida*, México: Fondo de Cultura Económica.
- BERLIN, Isaiah (2005): *Dos conceptos de libertad y otros escritos*, Madrid: Alianza.
- BOURDIEU, Pierre (1997): *Sobre la televisión*, Barcelona: Anagrama.
- CAMPS, Victoria (2005): «El concepto de virtud cívica», en *Democracia y virtudes cívicas*, ed. Pedro Cerezo, Madrid: Biblioteca Nueva.
- CASTELLS, Manuel (2009): *Comunicación y poder*, Madrid: Alianza.
- CARPIO, José Ángel (2008): *El humor en los medios de comunicación. Estudio de los guiños y sus efectos en las opiniones políticas* (Tesis doctoral inédita), Salamanca: Universidad Pontificia de Salamanca.
- DAHL, Robert (2008): *La igualdad política*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- DAHLBERG, Lincoln, y SIAPERA, Eugenia (2007): *Radical Democracy and the Internet: interrogating theory and practice*, Basingstoke (Reino Unido): Palgrave.
- DEWEY, John (2006): *Jefferson, con la mayor felicidad*, Buenos Aires, Losada.
- DIEZHANDINO, Pilar (dir.) (2008): *Periodismo en la era de internet: claves para entender la situación actual de la información periodística en España*, Barcelona: Ariel.
- (2007): *Periodismo y poder: políticos, periodistas y ciudadanos voluntariamente desinformados*, Madrid: Pearson.
- DUTTON, William (2005): «The Internet and social transformation: reconfiguring access», en DUTTON, William, et. al. (eds.), *Transforming enterprise: economic and social implications of information technology*, Cambridge (Massachusetts): MIT Press. Disponible *paper* inicial en: http://sociotech.net/wiki/images/2/2e/Dutton_text_05.pdf.
- (1999): *Society on the line. Information politics in the digital age*. Oxford: Oxford University Press.
- HABERMAS, Jürgen (1999): *La inclusión del otro: estudios de teoría política*, Barcelona: Paidós.
- (1981): *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona: Gustavo Gil.
- HELD, David (2007): *Modelos de democracia*, Madrid: Alianza.
- INNERARITY, Daniel (2006): *El nuevo espacio público*, Madrid: Espasa.
- (2002): *La transformación de la política*, Barcelona: Península.
- LIPSET, Seymour Martin (1987): *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Madrid: Tecnos.

- LÓPEZ, Sara, Gustavo ROIG, y SÁDABA, Igor (2003): «Nuevas tecnologías y participación política en tiempos de globalización», *Cuadernos de Trabajo Hegoa*, 35: 1-64. Disponible en: http://info.nodo50.org/IMG/pdf/cuaderno35_publicado.pdf
- LOSADA, Roberto (2009): «Los cartoons editoriales tras el 11-S», *Documentos de Trabajo de Política y Gestión*, 14: 1-37.
- MANIN, Bernard (1987): «On legitimacy and political deliberation», *Political Theory*, 15 (3): 338-368.
- ORTIZ LERROUX, Sergio (2007): «Sociedad civil y republicanismo: aproximaciones, problemas y desafíos», en WENCES, Isabel, y SAUCA, José María (eds.): *Lecturas de la sociedad civil: un mapa contemporáneo de sus teorías*, Madrid: Trotta.
- OVEJERO, Félix (2008): *Contra Cromagnon: nacionalismo, ciudadanía, democracia*, Barcelona: Montesinos.
- , MARTÍ, José Luis, y GARGARELLA, Roberto (comp.) (2004): *Nuevas ideas republicanas: autogobierno y libertad*, Barcelona: Paidós.
- PÉREZ-DÍAZ, Víctor (1997): *La esfera pública y la sociedad civil*, Madrid: Taurus.
- (2008): *El malestar de la democracia*, Barcelona: Crítica.
- POSTMAN, Neil (2001): *Divertirse hasta morir: el discurso público en la era del show business*, Barcelona: La Tempestad.
- QUALTER, Terence H. (1994): *Publicidad y democracia en la sociedad de masas*, Barcelona, Paidós.
- REDONDO, Javier. (2006): «Identidades mediáticas y adhesiones políticas», en VARA MIGUEL, Alfonso (ed.): *La comunicación en situaciones de crisis, del 11-M al 14-M : actas del XIX Congreso Internacional de Comunicación*, Pamplona: Eunsa.
- (2010): «Estrategias de comunicación en tiempo de crisis: los mensajes del Gobierno a través de los medios tras el hundimiento del Prestige», en CASES, José Ignacio (ed.): *Catástrofes medioambientales: la reacción social y política*, Tirant lo Blanch: Valencia.
- REY MORATO, Javier del (2007): *Comunicación política, Internet y campañas electorales: de la teledemocracia a la ciberdemocr@cia*, Madrid: Tecnos.
- RIEFFEL, Rémy. (1999), «Sobre el vedetismo de los medios», en Ferry, Jean-Marc, et al. (eds.): *El nuevo espacio público*, Barcelona: Gedisa.
- RIVERO, Ángel (1998): «El discurso republicano», en ÁGUILA, Rafael del, y VALLES-PÍN, Fernando: *La democracia en sus textos*, Madrid: Alianza.
- SALMON, Christian (2008): *Storytelling: la máquina de fabricar historias y formatear las mentes*, Barcelona: Península.
- SAMPEDRO, Víctor (2005): *13-M: multitudes online*, Madrid, Catarata.
- SÁNCHEZ MEDERO, Rubén (2009): «La comunicación política española, ¿un modelo propio o una adaptación del modelo estadounidense?», *Revista de Ciencias So-*

- ciales*, 1(15): 9-23. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=28011674002>
- SARTORI, Giovanni (1998): *Homo videns: la sociedad teledirigida*, Madrid: Taurus.
- (2007): *¿Qué es la democracia?*, Madrid: Taurus.
- SOFSKY, Wolfgang (2010): *Defensa de lo privado*, Valencia: Pre-Textos.
- VALLESPÍN, Fernando (2003): «Un nuevo espacio público: la democracia mediática», en ARTETA, Aurelio, et al. (eds.): *Teoría política: poder, moral, democracia*, Madrid: Alianza.
- WENCES, Isabel (2007): «Republicanismo cívico y sociedad civil», en *Lecturas de la sociedad civil: un mapa contemporáneo de sus teorías* (op. cit.).
- WESTEN, Drew (2008): *The political brain: the role of emotion in deciding the fate of the nation*, Nueva York: Public Affairs.
- WOOD, Gordon S. (2003): *La revolución norteamericana*, Barcelona, Mondadori.

Referencias

- ¹ Ver, Redondo Rodelas, J. (2005): «Gabinetes de prensa y comunicación institucional. Entre el marketing político y la transparencia democrática». En Actas del VII Congreso Español de Ciencia Política: *Democracia y buen gobierno*, Madrid (en línea), [http://www.aecpa.es/archivos/congresos/congreso_07/area03/GT08/REDONDO-RODELAS-Javier\(UC3M\).pdf](http://www.aecpa.es/archivos/congresos/congreso_07/area03/GT08/REDONDO-RODELAS-Javier(UC3M).pdf)
- ² Las nuevas tecnologías incluyen todos los avances tecnológicos y nuevos de soportes que perfeccionan y amplían las posibilidades de comunicación y transmisión de información. Las nuevas tecnologías han permitido renovar los contenidos y los formatos de los medios tradicionales (prensa de papel, radio y televisión); al mismo tiempo, han modificado el modo de exposición y los canales de difusión de la información. En segundo lugar, cuando hablamos de nuevos medios nos referimos principalmente a internet, pero no sólo a internet. Incluimos asimismo en el término todas aquellas aplicaciones derivadas de la red que se insertan en soportes diversos; también, sitios web (*you tube*), blogs, periódicos digitales y redes sociales, que se han constituido en canales imprescindibles de comunicación en interacción constante con los medios tradicionales. Los nuevos medios se desarrollan en relación directa con las nuevas tecnologías: ipod, iphone, ipad. Y, por otra parte, los medios tradicionales se adaptan a ellas creando aplicaciones y desarrollando contenidos compatibles con los nuevos canales. En tercer lugar, utilizamos la expresión nuevos medios porque incluimos las nuevas ofertas televisivas: cable, digital y satélite, que han transformado el concepto tradicional de información. La implantación y generalización de estas nuevas ofertas televisivas en España ha coincidido con los fenómenos que aquí estudiamos. En cuarto lugar, hablamos también de nuevos medios para referirnos al nuevo panorama mediático.

co en España (no tan nuevo en EEUU), caracterizado por la expansión de los grupos multimedia y la conectividad entre los principales soportes: papel/internet/televisión, a través del móvil, ipod, iphone, ipad... (el proyecto El Mundo en Orbyt, del diario El Mundo, es el primer ensayo de la prensa española orientado a compatibilizar y vincular todos los soportes), lo que caracteriza la comunicación en la era digital. Por último, y esto al final es lo más significativo para justificar la rúbrica utilizada, nuevos medios es un concepto simplificador para el objeto de este trabajo. En puridad, los nuevos análisis sobre comunicación política emplean el término *sociedad en red* para definir un nuevo modelo de comunicación que, por ejemplo, Castells (2009) denomina de «autocomunicación de masas», para resaltar el papel protagonista y activo del individuo en el nuevo proceso de comunicación y las transformaciones que genera en las relaciones de poder.

- ³ Los dos programas retransmitidos por Paris Premier son el resultado de la reproducción de dos conferencias dictadas en el Collège de France y tituladas: «Sobre la televisión» y «El campo periodístico y la televisión». Ambas conferencias aparecen reunidas en la obra que citamos (Bourdieu, 1998).
- ⁴ Sartori se refiere a *directismo* como orientación de la representación política hacia la democracia directa.
- ⁵ Nótese que dominio es sinónimo de espacio, también aplicado a internet: un dominio en internet es un espacio abierto en la red, que permite el acceso y la participación (en sentido literal, no político) de sus visitantes, es de uso público y, generalmente, indiscriminado (definición del autor).
- ⁶ El autor advierte de los riesgos y las falsas percepciones provocadas por la masificación de la cultura y de la política. La masificación hace depender a la cultura y a la política de la publicidad, de tal forma que «la nueva organización de la sociedad consiguió la elevación de las masas, y sus opiniones, el papel de legitimador principal de la autoridad política. Los gobiernos de todo el mundo se sienten obligados a declarar su voluntad subordinada a la voluntad del pueblo. Aunque, tal y como los escépticos observaron rápidamente, la legitimación formal de la autoridad por la opinión pública condujo fácilmente al desarrollo de intentos cada vez más sofisticados de manipularla. El crecimiento de la propaganda ha sido paralelo al de la democracia. La era de las masas ha resultado ser menos una era de gobierno de masas que una era en la que las élites tradicionalmente gobernantes se han visto obligadas a dedicar una cantidad considerable de tiempo y energía para ganar la apariencia de apoyo popular». Precisamente, los defensores del *nuevo orden* que establece la aparición de los nuevos medios estiman que este discurso elitista-pesimista que data de principios del siglo XX queda definitivamente superado por la extensión de la participación a través de los medios.
- ⁷ Para este trabajo se han analizado los contenidos de distintos programas de televisiones generalistas que, en función del tratamiento y enfoque de los temas, practican lo que hemos denominado *infotainment*: *La Noria*, *El Hormiguero*, *El Intermedio*, *Salvados*, *Está Pasando* (fuera de emisión) y *Sálvame* (todos ellos

emitidos por cadenas de televisión privadas). Igualmente para analizar el contenido del discurso político en la red hemos escogido foros, *blogs* y webs de personas no pertenecientes al ámbito público pero que cuelgan sus comentarios en páginas de medios consolidados en la prensa tradicional (medios escritos o visuales). Hemos reparado igualmente en *blogs* de líderes políticos. No vamos a entrar en el detalle de mencionar casos concretos, pero, a vuelapluma, la conclusión que inferimos es que la red constituye un espacio en el que los particulares muy pronto pierden el hilo de un debate reposado y argumentado en el que los líderes políticos se expresan con mayor rotundidad. La red no les sirve para sofisticar el lenguaje ni perfeccionar razonamientos sino para el reduccionismo argumental (y eso que en la red cabe todo; no hay problemas de espacio, pero se imponen los problemas de tiempo). Por último, hemos visionado spot electorales de los principales partidos españoles elaborados para las elecciones de 2007 y 2008. La mayoría de ellos se caracterizan por un elevado grado de contenido emocional y simbólico y no por la explicación, basada en criterios de racionalidad, del contenido de los programas.

- ⁸ Empleamos el concepto de Zygmunt Bauman, quien habla de amor líquido, vida líquida, arte líquido, miedo líquido y, en definitiva, modernidad líquida y tiempos líquidos en varias de sus obras.
- ⁹ Nos referimos, como Ortiz Lerroux (2007: 163-181), al republicanismo en su versión contemporánea, heredero del republicanismo clásico y «cuyo renacimiento y reformulación están directamente asociados tanto a la crítica de los supuestos normativos del liberalismo como a los principios organizativos de las democracias liberales» (p. 164-165). Es decir, para este autor, el republicanismo contemporáneo se opone a las democracias «realmente existentes» (régimenes representativos) porque adolecen de déficit democrático. Ortiz Lerroux cita a Rivero (1998: 59-64) (la versión más actualizada de Rivero: 2007) para esquematizar las cuatro grandes tradiciones del republicanismo: 1. El nacimiento de la tradición (que se remonta a Aristóteles); 2. El republicanismo en Roma; 3. El republicanismo en las ciudades medievales y renacentistas en Italia; 4. El republicanismo en la independencia de Estados Unidos y en la Revolución Francesa. No forma parte del objeto de este trabajo, pero no podemos pasar por alto que, a nuestro juicio y según nuestra consideración, en nada se parece el republicanismo de las 13 colonias constituidas en 1787 en los Estados Unidos de América (que adopta dos vías, la *jeffersoniana* y la federalista) con el republicanismo jacobino, que derivó en una dictadura. Por otra parte, para saber más sobre las tres primeras de las fases citadas: Del Águila y Chaparro. (2006: 187-239). Igualmente, la visión más clarificadora sobre el republicanismo que ha permanecido en el tiempo (el republicanismo americano) es la que aporta Wood (2003): el republicanismo es una ideología radical para el siglo XVIII y añade «una dimensión moral e idealista a la separación política de Inglaterra», basada en la libertad, la igualdad, la meritocracia, la educación como pilar de la sociedad y la necesidad de virtud (2003: 133-187). En este sentido, para conocer acerca de la vía *jeffersoniana* del republicanismo, ver

Dewey (2006). Por último, entre los trabajos recientes sobre republicanismo más completos se encuentran: Ovejero (et. al.) (2004) y Arteta (2008).

- ¹⁰ Evitamos ilustrar con ejemplos nuestra argumentación por tres razones: no sólo sería tedioso enumerar cada uno de ellos, sino que sería fútil para los lectores no familiarizados con la política española. Por último, descender a lo concreto podría hacernos caer en la tendenciosidad, así que preferimos construir una reflexión de alcance general.
- ¹¹ Con el *agravante* de que el rastro de lo depositado en la web no se borra, permanece.
- ¹² Tengamos en cuenta la popularidad que ha alcanzado en España el programa *Tengo una pregunta para usted*, que fomenta el contacto entre público (ciudadano-elector) y el líder político. Este formato televisivo, de gran éxito en otros países, como Francia, constituye un ejemplo de redefinición del espacio público. Pero pensemos también que los platós de televisión se convierten en foros aparentemente abiertos donde se parte de debatir cuestiones particulares y se deriva en reflexiones políticas –se debate sobre el bien común–. Luego pondremos algunos ejemplos. Por otro lado, hablábamos arriba del proceso de privatización o personalización de la información política y social: se analiza un hecho de alcance general particularizado o focalizado en una determinada figura que adquiere –o tiene– relevancia pública.
- ¹³ El profesor y escritor Francisco Ayala es especialmente crítico con la propaganda política. Dejó escrito, en pleno auge de la propaganda política, en 1942, que la propaganda persigue crear una representación de la realidad que prive al individuo de su individualidad (de su propia conciencia). Por tanto, la propaganda «es una forma sistemática y deliberativa del engaño. Esto es lo que la distingue de cualquier otra comunicación con el público: en términos estrictos, toda propaganda es falaz», porque aunque el hecho propagado coincida con la «verdad», en el fondo, la finalidad de la propaganda no es describir hechos coincidentes con la verdad sino, en su caso, «servirse de la verdad» para cumplir sus fines: mostrar una visión del mundo (2006: 227-253). Si traigo a colación estas palabras de Ayala es porque comparto el sentido de lo que dicen, aunque difiera en algún aspecto: la utilización de la noción de *verdad*.
- ¹⁴ El autor italiano finaliza así el epígrafe en el que trata esta cuestión tras decir que gobernar exige *episteme* –conocimiento–: «A lo que se acabó replicando que la democracia se basta con *doxa*, le basta con que el público tenga opiniones. Por lo tanto, ni cruda y ciega “voluntad”; ni tampoco, *episteme*; sino *doxa*, opinión: nada más, ni tampoco, subrayo, nada menos. Y por lo tanto está bien dicho, y dicho deliberadamente, que la democracia es gobierno de opinión, una acción de gobierno basada en la opinión».
- ¹⁵ Para Berlin, el origen de la libertad positiva está en el deseo del individuo de ser sujeto –y amo de sí mismo– y no sólo objeto. Es decir, radica en el deseo de actuar, de hacer, de decidir. Lo cual implica responsabilidad.

- ¹⁶ El debate sobre la igualdad política está superado en la medida en que el individuo disponga de instrumentos para la participación en condiciones de libertad y autonomía. Por eso precisamente criticamos un modelo de participación teledirigido: si es teledirigido es interesado, si es interesado es propagandístico. Reducimos a una nota al pie de página esta idea porque el tema tiene entidad en sí mismo como para ser considerado en un trabajo aparte. Sólo nos compete aquí mencionarlo.
- ¹⁷ Dice Sartori: «Entonces, ¿qué diferencia hay entre decir “opiniones” y decir “preferencias”? El pasaje citado ya deja entrever que hay diferencia. Que las elecciones son “un instrumento esencial para controlar a los líderes” es una cuestión aceptada por todos. Pero preferencias es sinónimo, para Dahl y otros, de “voluntad”. Desde mi punto de vista, “voluntad” refleja sólo “la opinión sin información” identificada por Berelson, y por eso mismo deja en penumbra e ignora la opinión que interactúa con flujos de información, es decir, la porción más importante de la opinión pública» (2007: 91).
- ¹⁸ Durante las temporadas 2008-2010 un programa de televisión popularizó la práctica de lanzar una noticia falsa y recabar opiniones al respecto de los personajes públicos directamente afectados. En función de la reacción de éstos se construía la posterior noticia. Al final se deshace el entuerto, pero no sólo se ha propagado una realidad virtual, sino que se ha construido una noticia a propósito de dicha realidad virtual bajo el dudoso sostén argumental contrafáctico basado en el «si hubiera ocurrido tal cosa, tal personaje público hubiese reaccionado de tal modo», lo cual equivale a decir que ha reaccionado de semajante manera y otorgar carta de naturaleza a la reacción sobre lo no-ocurrido.
- ¹⁹ Este no es el momento, por razones de espacio, de realizar un recorrido por la prensa satírica, por la prensa amarilla o por el análisis de los contenidos humorísticos en la prensa –incluidos generalmente en las secciones de opinión de los periódicos–. La sátira política, repetimos, ha existido siempre y resulta incluso saludable, aunque sea para reducir los niveles de adrenalina en el debate político, para medir la capacidad de los pueblos para reírse de sí mismos o para superar el dolor o las crisis. [Respecto a este punto, ver: Losada (2009)]. Decíamos que la sátira política camina del brazo de la información política. De entre los ejemplos recientes o actuales destacamos las publicaciones *El Cocodrilo*, *Semanario impertinente de la mañana*, o *El Jueves*. Entre los programas de televisión, recordamos, por ejemplo, el programa emitido por Tele 5 a comienzos de los años 90, *Este país necesita un repaso*, reproducción de las tertulias de humor político y social incluidas en el programa radiofónico del locutor Luis del Olmo, *Protagonistas*. Nadie duda (ni dudaba) de que estos contenidos eran humorísticos y de entretenimiento; igual que nadie pone en duda que el espacio *Viaje con nosotros*, conducido a finales de los años 80 por el *showman* Javier Gurruchaga, era un magazine también de entretenimiento aunque intervinieran o fuesen entrevistados personas de relevancia pública. No obstante, sus declaraciones nunca fueron objeto de tratamiento informativo posterior. Por otro lado, menudean ahora en la parrilla televisiva programas que abusan de lo que denominamos peligrosamente *infotain-*

ment. *Caiga quien caiga* fue uno de los espacios pioneros, pero le han seguido otros muchos. En los últimos tiempos, *Noche Hache*, *Estas no son las noticias* (ambos en Cuatro televisión), o *El Intermedio* (en La Sexta) son claros ejemplos de cómo se tiende a la confusión entre humor, entretenimiento e información. Por otro lado, digno de análisis y mención aparte es el caso de los célebres guiñoles (emitidos primero en Canal+ y posteriormente en Cuatro). Cuando el espacio desapareció, en verano de 2008 y tras 13 años ininterrumpidos en antena, sus creadores lo definieron como «un auténtico referente de la información televisiva en clave de humor» (diario *El País*, 4 de julio de 2008). Respecto de su influencia sobre la opinión pública, ver: Carpio García, J. A. (2008) *El humor en los medios de comunicación. Estudio de Los Guiñoles y sus efectos en las opiniones políticas*. Salamanca: Universidad Pontificia de Salamanca (Tesis doctoral inédita).

- ²⁰ Junto con el recientemente desaparecido Rafael del Águila, Fernando Vallespín o Victoria Camps, entre otros.
- ²¹ Sobre otro asunto distinto escribe el ex presidente de la Comunidad Autónoma de Extremadura, Rodríguez Ibarra, en *El País*: «Nunca me gustaron las primarias a la española. Son una mala copia de las americanas, pero sin la participación del electorado. En la época de Internet, son también una antigualla. Un mes del tiempo de los posibles candidatos para decidir algo que se puede averiguar en un minuto, haciendo *clic* en el nombre de cada uno de los contendientes, es un ejemplo de lo antiguos que nos estamos quedando en esto de los partidos». Rescatamos el párrafo porque constituye un ejemplo de la confusión que genera el concepto de participación vinculado a la inmediatez que permiten las nuevas tecnologías. *El País*, 3 de septiembre de 2010. disponible en internet: http://www.elpais.com/articulo/opinion/extraterrestre/Trinidad/Jimenez/elpepiopi/20100903elpepiopi_4/Tes. Por otra parte, escojamos la web de cualquier medio de comunicación y revisemos los apartados de «lo más leído», «lo más visitado», «lo más escuchado» y similares. La mayoría de las veces, las noticias que despiertan el interés de los internautas no son de carácter político, sino que suelen ser las más curiosas (en el ámbito social y lúdico) y tienen que ver con la política sólo en la medida que desvelen alguna curiosidad.
- ²² En algunos foros, encuentros o seminarios he escuchado que el número de visitas a una web, el número de veces que se *pincha* un enlace o se ve un video en *you tube* mide de algún modo la participación porque demuestra compromiso. Según nuestro argumento, este razonamiento cae por su propio peso.
- ²³ Rieffel (1999: 237-246; 237-246) se refiere al vedetismo de los medios para llamar la atención de la audiencia sobre acontecimientos políticos, lo cual tiene sus efectos: el de notoriedad, el de teatralización y el de rotulación de los medios respecto de la política (este último efecto hace referencia no sólo a la construcción de representaciones sociales a partir del detalle y de la anécdota, no de lo sustancial, sino también a la sustitución del intelectual por el charlatán en el análisis de la política). Rieffel, R. «Sobre el vedetismo de los medios».

**DOCUMENTACIÓN
ELECTORAL**

INFORME RESUMEN DE LA PUESTA EN MARCHA, A TÍTULO EXPERIMENTAL, DEL PROYECTO DE «MESA ADMINISTRADA ELECTRÓNICAMENTE» EN LAS CIUDADES DE CASTELLÓN, CEUTA, HUESCA Y MÉRIDA EN LAS ELECCIONES LOCALES 2011

INFORME DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR Y PROCESOS ELECTORALES

1. INTRODUCCIÓN. 2. ANTECEDENTES. 3. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE «MESA ADMINISTRADA ELECTRÓNICAMENTE». 3.1. Objetivos del proyecto. 3.2. Ámbito de la experiencia. 3.3. Equipamiento informático. 3.4. Descripción de las funcionalidades del sistema. 4. FACTORES CLAVES DEL DESARROLLO DEL PROYECTO, PREVIOS A LA JORNADA ELECTORAL. 4.1. Concurso público para adjudicar a una empresa la realización de la jornada electoral y el escrutinio con el proyecto MAE. 4.2. Formación a los representantes de la Administración en las mesas electorales del proyecto MAE. 4.3. Adecuación de los locales electorales de la experiencia piloto. 4.4. Distribución de las tarjetas SDI por la Oficina del Censo Electoral. 5. DESARROLLO DEL PROYECTO DURANTE LA JORNADA ELECTORAL. 5.1. Aceptación del sistema por los miembros de las Mesas y los ciudadanos. 5.2. Descripción de las incidencias durante la jornada electoral. 5.3. Resumen de las incidencias más significativas. 6. RESULTADOS DEL CIERRE DE LAS MESAS EN LAS CIUDADES DE LA EXPERIENCIA PILOTO. 6.1. Comparación de cierre de mesas electorales en las cuatro ciudades donde se instaló el MAE. 6.2. Comparación de cierre de mesas electorales de Castellón de la Plana con las ciudades de su ámbito de comparación. 6.3. Comparación de cierre de mesas electorales de Ceuta con las ciudades de su ámbito de comparación. 6.4. Comparación de cierre de mesas electorales de Huesca con las ciudades de su ámbito de comparación. 6.5. Comparación de cierre de mesas electorales de Mérida con las ciudades de su ámbito de comparación. 7. ENCUESTAS DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LA EXPERIENCIA PILOTO. 7.1. Informe de resultado de la encuesta de opinión realizada a los representantes de la Administración en las mesas electorales del proyecto MAE. 7.2. Informe de resultado de la encuesta de opinión realizada a los miembros de Mesa. 8. CONCLUSIONES. 9. VALORACIÓN FINAL.

* * *

1. INTRODUCCIÓN

A la Dirección General de Política Interior le corresponde el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas el Ministerio del Interior sobre los procesos electorales y consultas populares.

En particular le corresponden, entre otras, las siguientes funciones:

- a) La gestión de las competencias del Ministerio del Interior respecto a los procesos electorales y a las consultas directas al electorado, así como el mantenimiento de las relaciones necesarias con la Administración electoral y, en particular, con la Junta Electoral Central.
- b) La gestión de las relaciones con los órganos competentes de las comunidades autónomas en materia electoral.
- c) La coordinación con las unidades dependientes de otros ministerios con competencias en materia electoral.

En base a estas competencias, la Dirección General de Política Interior se planteó continuar desarrollando en las elecciones locales del 22 de mayo de 2011, el sistema MAE (Mesa Administrada Electrónicamente puesto a prueba en las elecciones al Parlamento Europeo de 7 de junio de 2009 utilizando la denominación CAE (Colegio Administrado Electrónicamente)).

El hoy denominado sistema MAE tiene por objeto la introducción de las tecnologías de la información para, respetando escrupulosamente la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, facilitar las tareas de las mesas electorales durante la jornada electoral, mejorar la seguridad, fiabilidad y rapidez en la obtención de los resultados electorales, así como reducir costes.

La razón por la que se consideró importante realizar una experiencia más con el sistema MAE en las elecciones locales de 22 de mayo de 2011 es porque dichas elecciones coincidían con las elecciones a las asambleas legislativas de la mayoría de las Comunidades Autónomas (13), y esto podría permitir evaluar el sistema MAE en un nuevo escenario más complejo, caracterizado por la concurrencia electoral y por la existencia de varias circunscripciones electorales, a diferencia de lo ocurrido en las elecciones al Parlamento Europeo, en las que la circunscripción, nacional, es única.

2. ANTECEDENTES

En las Elecciones a Cortes Generales (Congreso y Senado) celebradas en el año 2008, la Junta Electoral Central, por Acuerdo de 24 de enero de 2008,

autorizó la experiencia piloto del proyecto denominado «Colegio Administrado Electrónicamente» (CAE) en tres mesas electorales situadas en las ciudades de Alcobendas, Toledo y Valladolid.

La experiencia, cuyos resultados carecían de validez legal, se desarrolló de forma paralela a la votación tradicional y se efectuó con pleno éxito. El sistema CAE consistía en un PC, con conexión GPRS, una aplicación informática como herramienta para la gestión de la mesa electoral y con lector de DNI-e, una impresora láser, un ratón, un lector de código de barras (en las elecciones al Parlamento Europeo las papeletas llevaban código de barras para identificar candidaturas, lo que no ocurrió en las elecciones de 22 de mayo de 2011) y una pantalla TFT adicional.

En base a los antecedentes anteriores, el 19 de diciembre de 2008, la Dirección General de Política Interior sometió al criterio de la Junta Electoral Central, órgano superior y permanente de la Administración Electoral, la eventual puesta en marcha en las elecciones al Parlamento Europeo de 2009, con plenos efectos, del proyecto «Colegio Administrado Electrónicamente» en una versión más avanzada: tanto por las nuevas funcionalidades que incorporaba, como por la ampliación de la extensión del mismo. En esta ocasión se planteaba que la remisión de los datos electorales generados por la mesa electoral tuviese validez (artículo 98.2 Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general.).

Con fecha de 29 de enero de 2009, la Junta Electoral Central remitió un escrito a la Dirección General de Política Interior en el que solicitaba aclaración sobre determinadas cuestiones relativas a la asistencia técnica que sería necesario prestar a las mesas electorales. Esa comunicación iba acompañada por un informe emitido por la Oficina del Censo Electoral (Ministerio de Economía y Hacienda/Instituto Nacional de Estadística) en relación con las necesarias garantías que deberían darse en el proceso de carga y utilización de las listas del censo electoral y, por último, planteaba la necesidad de la realización de una prueba del funcionamiento del sistema informático CAE ante la propia Junta Electoral Central y las formaciones políticas con representación en el Congreso de los Diputados.

El 9 de marzo de 2009 la Dirección General de Política Interior remitió el correspondiente informe de respuesta a las solicitudes de información adicional formuladas por la Junta Electoral Central. Asimismo, se mantuvieron las oportunas reuniones con la Oficina del Censo Electoral para cumplir las exigencias de seguridad que se habían planteado, así como para establecer la logística de la distribución del censo electoral informatizado a las mesas electorales que utilizarasen el sistema CAE.

También, en cumplimiento de lo establecido por la Junta Electoral Central, la Dirección General de Política Interior realizó una presentación práctica del funcionamiento del sistema, entonces denominado CAE, el miércoles 25 de marzo de 2009, en el Congreso de los Diputados, a la «Subcomisión sobre posibles modificaciones del Régimen Electoral General» y el jueves, 26 de marzo, a la Junta Electoral Central, que, finalmente aprobó, en su acuerdo de 2 de abril de 2009, la puesta en marcha del proyecto, con plena validez legal, en las elecciones al Parlamento Europeo que se celebrarían en junio de 2009.

La experiencia autorizada por la Junta Electoral Central se realizó en las ciudades de Lleida (146 mesas electorales), Pontevedra (105 mesas electorales), y Salamanca (211 mesas electorales).

Para evaluar el resultado de la experiencia se hicieron encuestas, tanto a los miembros de las mesas electorales con sistema CAE de las ciudades de Lleida, Pontevedra y Salamanca, como a los representantes de la Administración en dichas mesas. Al mismo tiempo, con el objeto de contrastar la opinión de los miembros de Mesa de las ciudades que utilizaron el, entonces así denominado, CAE con la de los miembros de mesas electorales de ciudades en las que se utilizó el sistema tradicional, se hicieron encuestas a los miembros de Mesa de las ciudades de Mataró, El Ferrol y Alcalá de Henares.

Después de analizar el resultado de las evaluaciones realizadas, se elaboró un informe final en el que se puso de manifiesto que: «el sistema CAE aporta, además de significativos ahorros de coste, importantes ventajas, tanto en la agilización de los trámites que deben realizar los miembros de las Mesas, como en una mayor rapidez, seguridad y fiabilidad del escrutinio provisional que prácticamente coincidiría con el definitivo, salvo las papeletas anuladas y las impugnadas.

A la vista de los resultados obtenidos en la experiencia realizada, se puede afirmar que todos estos objetivos fueron alcanzados ampliamente y que el sistema CAE fue plenamente aceptado, tanto por los miembros de las mesas electorales, como por los ciudadanos»

Teniendo en cuenta los resultados de la experiencia realizada, con fecha de 1 de marzo de 2011 el Director General de Política Interior dirigió un escrito a la Junta Electoral Central solicitando autorización para utilizar el sistema MAE (MAE) en las elecciones locales de 22 de mayo de 2011, teniendo en cuenta que la puesta en práctica de este sistema en una convocatoria electoral con concurrencia de procesos (elecciones locales y elecciones a las asambleas legislativas de 13 Comunidades Autónomas) permitiría ampliar la

experiencia anterior poniendo a prueba el sistema MAE en mesas electorales únicas: en las que los miembros de Mesa habían de desempeñar las tareas correspondientes a dos procesos electorales.

Con fecha de 17 de marzo de 2011, la Junta Electoral Central autorizó la realización de la experiencia del proyecto sobre el sistema MAE en las elecciones de 22 de mayo de 2011 en una serie de ciudades.

3. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO SOBRE EL SISTEMA «MESA ADMINISTRADA ELECTRÓNICAMENTE»

3.1. OBJETIVOS DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta la experiencia del proyecto «Colegio Administrado Electrónicamente» (CAE) que se puso en marcha en las elecciones al Parlamento Europeo del 7 de junio de 2007, la Dirección General de Política Interior planteó la realización de una experiencia con el sistema de la «Mesa Administrada Electrónicamente» (MAE) con objeto de comprobar la eficacia del mismo en el escenario, más complejo, antes descrito, que se da cuando se produce un supuesto de concurrencia electoral de dos procesos con varias circunscripciones electorales.

El fin último consistía en ver si en este caso el sistema MAE podría ser una herramienta de apoyo que permitiera:

- a) Que los miembros de las mesas electorales MAE realizaran sus funciones y tareas de manera sencilla, más eficaz y con mayor fiabilidad que si utilizaran el sistema tradicional.
- b) Disminuir los errores en la confección de las actas (acta de constitución de la mesa electoral; acta de sesión; acta de escrutinio) y demás documentos electorales (listas numeradas de votantes, certificados de votación para electores que lo soliciten a la mesa electoral, etc.)
- c) Aumentar la seguridad y fiabilidad del escrutinio provisional, para conseguir que, salvo los votos nulos y los impugnados, coincida con el escrutinio general o definitivo que realizan las Juntas Electorales competentes tres días después del escrutinio provisional en Mesa el día de las elecciones.
- d) Transmitir por medios informáticos, directamente desde la mesa electoral, los datos correspondientes a los avances de participación y

del escrutinio provisional, con lo que se evitan los errores derivados de las anotaciones y transmisiones manuales.

- e) Ahorrar costes, como consecuencia de un menor consumo de papel en la documentación electoral.
- f) Adquirir la experiencia necesaria para poder proponer modificaciones jurídicas y técnicas en los procesos electorales que redunden en la mayor seguridad y fiabilidad de los mismos.
- g) Realizar una experiencia, sin validez jurídica, de remisión, directamente desde la mesa electoral, por vía telemática, de las actas electorales, firmadas electrónicamente por los miembros de Mesa, a los Juzgados de 1º Instancia y a las Juntas Electorales, con objeto de evaluar la viabilidad técnica de evitar los desplazamientos físicos del Presidente de la mesa electoral a los Juzgados con la documentación electoral, que, a día de hoy, exige la normativa electoral en vigor.

En la anterior experiencia del proyecto CAE (2009) se había planteado que utilizando el sistema CAE se pudieran imprimir las papeletas electorales si fuese necesario, pero para evitar interrupciones en el proceso de votación se consideró que la impresión de papeletas, en función de la demanda, se realizará mediante PCs e impresoras que la Administración habilitaría al efecto, pero no utilizando las herramientas del CAE (PC e impresora) ubicadas en la mesa electoral.

3.2. ÁMBITO DE LA EXPERIENCIA

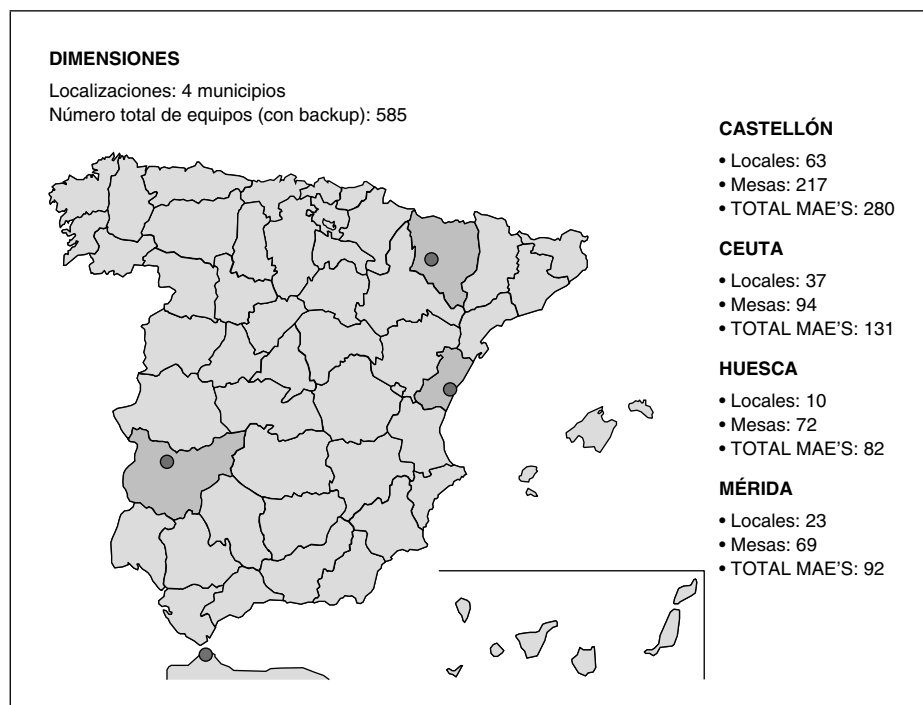
La Dirección General de Política Interior solicitó la autorización a la Junta Electoral Central para utilizar el sistema MAE en las elecciones de 22 de mayo de 2011, con plena validez, en las ciudades de Castellón, Ceuta, Huesca y Mérida.

Se eligieron estas ciudades debido al hecho de que pertenecen a tres Comunidades Autónomas diferentes, en las que se celebrarían simultáneamente elecciones locales y autonómicas. En el caso de Ceuta, aunque se celebraría el 22 de mayo de 2011 un solo proceso electoral, las elecciones a la Asamblea legislativa de Ceuta, tiene la particularidad de ser útil para evaluar el comportamiento del sistema MAE en ciudades ubicadas fuera de la península.

La Dirección General de Política Interior, a través de la Red de gestores electorales AGE-CCAA, estableció el oportuno contacto con las Administraciones Autonómicas implicadas con el fin de establecer un marco de colabo-

ración con ellas, así como con las correspondientes Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno (Nota: El Ministerio del Interior cuenta con la colaboración de la Administración periférica del Estado con motivo de la organización logística de todos los procesos electorales de competencia estatal) y con los Ayuntamientos de Mérida, Castellón, Huesca y la Ciudad Autónoma de Ceuta.

Figura 1



3.3. EQUIPAMIENTO INFORMÁTICO

Las mesas electorales de las cuatro ciudades antes citadas (Castellón, Ceuta, Huesca y Mérida) se dotaron con el siguiente equipamiento informático:

- Un PC con lector de e-DNI, un módem GPRS y la correspondiente aplicación informática
- Una pantalla TFT adicional
- Una impresora láser con dos bandejas de alimentación

- Un lector de código de barras
- Un ratón
- Un tarjeta SD, suministrada por la Oficina del Censo Electoral a cada mesa electoral MAE. Esa tarjeta contenía la lista censal, cifrada de modo que sólo se podía descifrar con la aplicación informática instalada en el PC de la Mesa a la que correspondía esa lista censal concreta.

Figura 2



3.4. DESCRIPCIÓN DE LAS FUNCIONALIDADES DEL SISTEMA

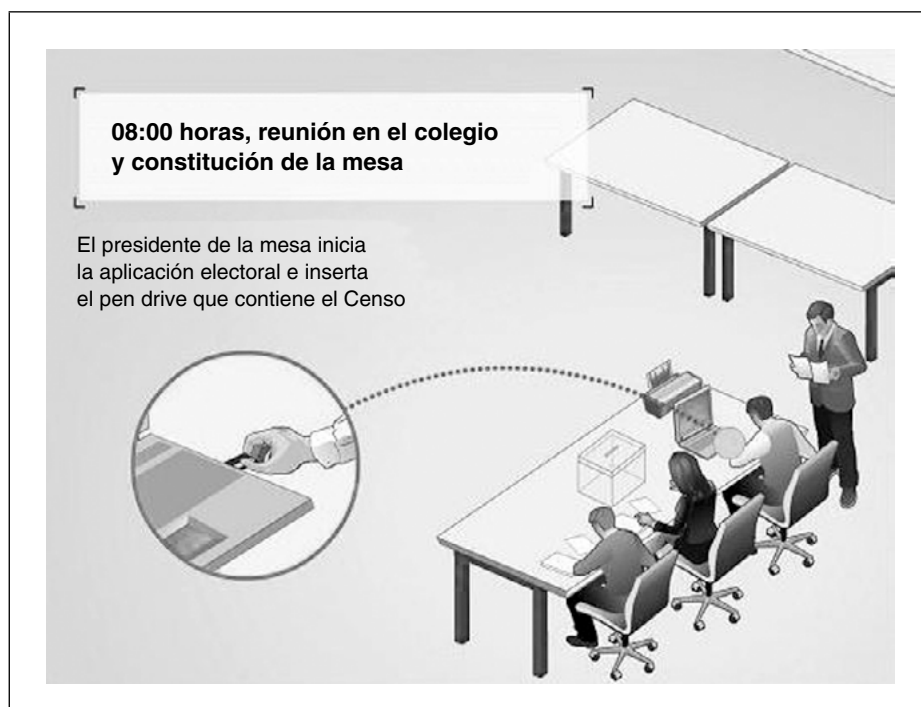
De forma esquemática, las tareas de los miembros de las Mesas asistidas informáticamente son:

- a) A las 08:00 horas, con carácter previo a la constitución de la mesa electoral, el Presidente de esta debe introducir la tarjeta SD con la lista censal de esa mesa electoral en el PC.

La tarjeta SD, suministrada por la Oficina del Censo Electoral, contiene la información del censo de dicha Mesa debidamente cifrado, y sirve para poder iniciar la aplicación del proceso electoral, tal como se indica en la figura 3.

- b) Una vez introducido el censo electoral de la Mesa en el PC, los miembros de la Mesa introducen, una única vez, sus datos personales, que automáticamente constarán en toda la documentación electoral que se imprima a través del PC: acta de constitución, lista numerada de votantes, acta de escrutinio y acta de sesión, así como los certificados de votación que sean solicitados por los votantes.

Figura 3



- c) Durante el proceso de votación, al identificarse el votante con su DNI, un miembro de la mesa le buscará en la lista del censo instalada en el PC, bien por nombre, por apellidos o por el número del DNI y anotará que ha votado cuando el elector introduzca en la urna su voto.

Si el votante tiene el DNI-e, un miembro de Mesa introduce su DNI-e en el lector con el que cuenta el PC para identificarse en la lista censal de la Mesa.

- d) Durante el proceso de votación se envían al Centro de Recogida de Información (CRI), directamente desde el PC, los datos de constitu-

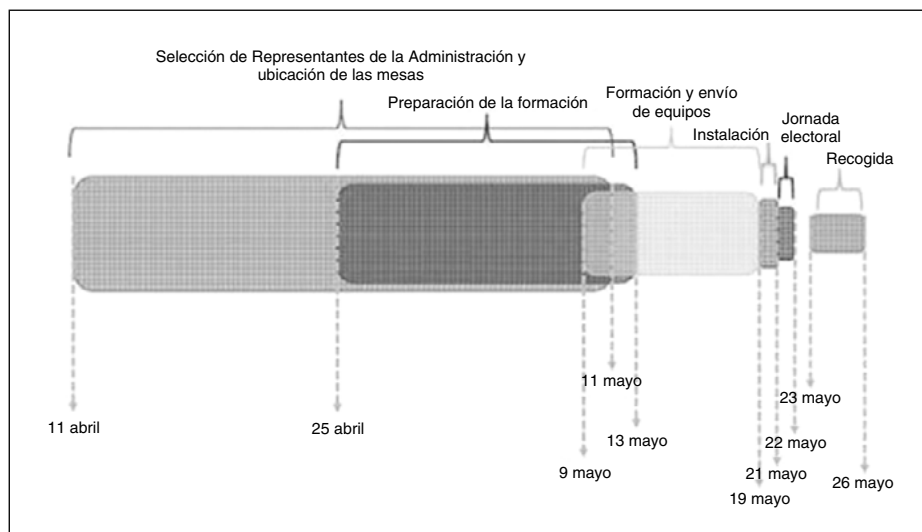
ción de la Mesa y los de avances de participación (14:00 horas, 18:00 horas y 20:00 horas), sin necesidad de que el representante de la Administración (artículo 98.2 LOREG) tenga que preguntar estos datos a los miembros de la Mesa, anotarlos manualmente y remitirlos posteriormente, bien por teléfono o por una PDA.

Una vez finalizada la votación, el escrutinio se realiza, tal como establece el artículo 95.4 de la Ley Orgánica 5/ 1985, de 19 de junio, del régimen electoral general: *«extrayendo el Presidente, uno a uno, los sobres de la urna correspondiente y leyendo en alta voz la denominación de la candidatura o, en su caso el nombre de los candidatos votados»*.

- e) Una vez finalizado el recuento o escrutinio provisional en Mesa se confeccionan las actas de escrutinio y de sesión, que se imprimen en la impresora del sistema MAE, se firman manualmente y se envían por el conducto ordinario que establece la legislación vigente.
- f) Los datos asociados al número de votos de cada candidatura se transmiten al CRI sin necesidad de que el representante de la Administración pregunte estos datos, los anote y los trasmita al CRI por teléfono o por PDA, con el riesgo de errores que se pueden producir en esas operaciones.
- g) La aplicación informática instalada en el PC, en las ciudades de Ceuta y Mérida, permitía también enviar, sin validez legal, la documentación electoral, firmada electrónicamente y mediante un e-mail, también firmado electrónicamente, a los Juzgados de 1º instancia y a las Juntas Electorales. Cabe señalar, de nuevo, que esta prueba no tenía validez legal, dado que requeriría una previa modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, y, por ello, además del envío electrónico, de prueba, también se envió la documentación electoral por el método tradicional.

4. FACTORES CLAVES DEL DESARROLLO DEL PROYECTO, PREVIOS A LA JORNADA ELECTORAL

Las actividades y el calendario que había que realizar para la instalación del sistema MAE se reflejan en la figura 4.

Figura 4

Entre los factores claves para desarrollar el proyecto sobre el sistema MAE se pueden señalar los siguientes:

- Convocatoria del concurso público para adjudicar a una empresa los servicios técnicos para el escrutinio provisional, incluido el proyecto MAE.
- Formación a los representantes de la Administración en las mesas electorales seleccionadas para utilizar en ellas el sistema MAE.
- Adecuación de los locales electorales donde se ubicarían las mesas electorales seleccionadas
- Un adecuado sistema de distribución de las tarjetas SD por la Oficina del Censo Electoral.

4.1. CONCURSO PÚBLICO PARA ADJUDICAR A UNA EMPRESA SERVICIOS TÉCNICOS PARA EL ESCRUTINIO PROVISIONAL, INCLUIDO EL PROYECTO MAE

La Dirección General de Política Interior, en el procedimiento abierto correspondiente para la realización del escrutinio de las elecciones locales del 22 de mayo de 2011, estableció las condiciones técnicas y funcionales que debería cumplir el equipamiento informático de las mesas electorales en las ciudades de Castellón, Ceuta, Huesca y Mérida.

La empresa adjudicataria del concurso de escrutinio provisional para las Elecciones Locales de 22 de mayo de 2011 fue INDRA y esta empresa fue la que, bajo la dirección de la Dirección General de Política Interior, desarrolló la aplicación informática a instalar en las mesas electorales, así como la distribución de los equipos informáticos a los Locales Electorales

4.2. FORMACIÓN A LOS REPRESENTANTES DE LA ADMINISTRACIÓN EN LAS MESAS ELECTORALES DEL PROYECTO MAE

Uno de los puntos fundamentales del desarrollo del proyecto fue la formación especial de los representantes de la Administración en las mesas electorales MAE ya que a ellos se les encomendaba la importante misión de instalar los equipos e informar a los miembros de las Mesas en la utilización de la aplicación informática del Sistema MAE.

Cabe señalar que los miembros de las mesas electorales MAE, al igual que los miembros de Mesa que usan el sistema tradicional, son designados por sorteo celebrados por los Plenos de los Ayuntamientos siguiendo los requisitos exigidos en la normativa electoral. Los miembros de las Mesas MAE recibieron, junto con la notificación de su designación como tales que los Ayuntamientos les entregaron, un manual para miembros de Mesa con especificaciones sobre la herramienta MAE.

Dado el corto espacio de tiempo con que se contaba para la instalación de los equipos y la formación a los miembros de las Mesas, la selección y formación de los representantes de la Administración era clave para el desarrollo del proyecto.

La selección de representantes se realizó por las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno en Castellón, Ceuta, Huesca y Mérida y, por los resultados obtenidos, se puede afirmar que fue muy acertada.

La formación que recibieron se desarrolló en dos líneas de actuación: presencial y mediante *e-learning*.

a) **Formación presencial**

La formación presencial consistió en un curso de 4 horas de duración, con una parte teórica y una parte práctica, en la que los representantes de la

Administración podían practicar con los mismos equipos y la aplicación con que se iba a dotar a las mesas electorales.

Tras la formación se realizó un examen con objeto de evaluar los conocimientos adquiridos y, en caso de que no lo superase, aconsejarle la asistencia a otra sesión.

En el caso de que en el examen no se obtuviera una puntuación mínima, el alumno era rechazado, pero, en general el porcentaje de aciertos en la evaluación final fue elevado, con un 81% de media.

El calendario de formación establecido se refleja en la Figura 5.

Figura 5

Municipio	Número de mesas	Número de representantes de la Administración con backup	16/05/2011		17/05/2011		18/05/2011		19/05/2011	
			Mañana	Tarde	Mañana	Tarde	Mañana	Tarde	Mañana	Tarde
Castellón	217	239								
Aula 1			x	x	x	x	x	x	x	x
Aula 2			x	x	x	x	x	x	x	x
Aula 3			x	x	x	x	x	x	x	x
Huesca	72	80	x	x	x	x	x	x	x	x
Ceuta	94	104								
Aula 1				x	x	x	x	x	x	
Aula 2				x	x	x	x	x		
Mérida	69	76	x	x	x	x	x	x	x	x

El curso tenía el siguiente temario:

- Descripción general del sistema
- Equipamiento e instalación
- Aspectos de logística electoral
- Funcionamiento del Colegio Administrado Electrónicamente

b) Formación *e-learning*

Además de la formación presencial, los alumnos podían acceder a una formación *on-line*, que estaba a su disposición para aclarar cualquier cuestión relacionada con las tareas que debían realizar en la jornada electoral.

4.3. ADECUACIÓN DE LOS LOCALES ELECTORALES DE LA EXPERIENCIA PILOTO

Uno de los factores claves para el desarrollo del proyecto es que los locales donde se ubicaban las mesas electorales, así como las dimensiones de las propias mesas, fuesen adecuados para admitir el equipamiento informático.

En este sentido, es de destacar la gran colaboración que prestaron los Ayuntamientos de Castellón, Ceuta, Huesca y Mérida ya que, en los locales seleccionados, que básicamente fueron los mismos que los utilizados en otras elecciones, se tuvieron en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Las mesas debían tener espacio suficiente para ubicar la urna, los miembros de las Mesas, los interventores y los siguientes elementos:
 - PC portátil
 - Impresora
 - Lector de código de barras
 - Pantalla TFT adicional
- b) Las mesas debían estar próximas a dos tomas de corriente para conectar el PC y la impresora. En caso de que fuese necesario, se debería proveer de un alargador y una regleta que permitiera la conexión de los dos enchufes.
- c) El local debería estar localizado en un lugar con cobertura de móvil para poder realizar los envíos de información desde el PC al CRI.
- d) Las mesas deberían estar colocadas de forma que tanto el PC como las pantallas conectadas tuvieran una correcta visión.
- e) El montaje de los equipos debía realizarse con arreglo a las instrucciones recibidas.
- f) Una vez instalados los equipos se debían realizar las pruebas de comunicaciones mediante la opción «pruebas de comunicaciones» que contenía la aplicación.
- g) Se debía realizar también una prueba para ver el correcto funcionamiento de la impresora mediante la opción de «prueba de impresión» que tiene la aplicación.

4.4. DISTRIBUCIÓN DE LAS TARJETAS SD POR LA OFICINA DEL CENSO ELECTORAL

La colaboración de la Oficina del Censo Electoral en el suministro del censo a las Mesas en una tarjeta SD ha sido un elemento fundamental para el desarrollo del proyecto.

La distribución se hizo de la misma forma que se había realizado en otras elecciones la distribución del censo en papel, salvo que en esta ocasión el censo iba en un tarjeta adecuadamente cifrado para que únicamente se pudiera utilizar con la aplicación informática instalada en el PC de la Mesa.

5. DESARROLLO DEL PROYECTO DURANTE LA JORNADA ELECTORAL

En el desarrollo del proyecto el día de la jornada electoral se pueden destacar los siguientes aspectos:

5.1. ACEPTACIÓN DEL SISTEMA POR LOS MIEMBROS DE LAS MESAS Y LOS CIUDADANOS

Uno de los aspectos claves para el éxito de la experiencia puesta en marcha con el proyecto MAE era su aceptación por los miembros de las Mesas, puesto que cabía la posibilidad de que los miembros de la Mesa seleccionada para utilizar el sistema MAE manifestasen su deseo de utilizar el sistema tradicional.

En este sentido hay que poner de manifiesto la elevada aceptación del sistema MAE ya que de todas las mesas electorales MAE de las cuatro ciudades, sólo una mesa electoral ubicada en Ceuta decidió no utilizar el sistema Redacción MAE ya que sus miembros optaron por utilizar el sistema tradicional.

También es necesario poner de manifiesto la buena acogida del nuevo sistema por los electores y los apoderados e interventores, que podían ver el funcionamiento del sistema en la mesa electoral y en la pantalla TFT adicional a la del PC usado por la mesa electoral, ya que en todas las Mesas fue aceptado sin que nadie pusiera en cuestión ningún aspecto de las novedades que se introducían.

5.2. DESCRIPCIÓN DE LAS INCIDENCIAS DURANTE LA JORNADA ELECTORAL

Las incidencias, clasificadas en función de las diferentes fases de la jornada electoral en la que se produjeron, fueron las siguientes:

a) **Montaje y encendido del equipo**

Se produjeron pequeños errores que fueron rápidamente subsanados y que no impidieron el funcionamiento normal de la jornada electoral.

b) **Constitución de la Mesa**

Se dio la circunstancia de que algún interventor llegó tarde a la Mesa y al no estar en la constitución, el sistema no le dejaba votar. La opción que se tomó por los miembros de Mesa fue incluirlo en el censo como si hubiese aportado una certificación censal de alta y reflejarlo en el acta de sesión.

c) **Votación**

Las escasas incidencias producidas durante la votación se pueden sintetizar en las siguientes:

1. Búsqueda de electores

En las elecciones al Parlamento Europeo del 2009 si el votante deseaba encontrarse en el censo mediante su e-DNI, debía introducir el e-DNI en el PC y teclear su Pin. Esta operación era más lenta que si la identificación se hacía mediante el nombre y apellidos o el número de DNI y se acompañaba de la incomodidad de girar el portátil o que el votante tuviera que desplazarse a la posición del Presidente.

Pero en el sistema instalado en estas elecciones locales con sólo introducir el e-DNI se identificaba al votante, con lo que el sistema era mucho más rápido que si se hacía con el DNI tradicional y, además, lo podía hacer un miembro de Mesa directamente.

2. Votación

– En alguna Mesa se asoció un voto a una persona equivocada. La solución que se tomó por los miembros de la Mesa (Administración electoral, según la normativa electoral en vigor) fue introducir un voto en blanco y reflejarlo en el acta de sesión.

3. Escrutinio y acta de sesión

- No se produjeron incidencias que impidieran la realización de estas tareas.

4. Envío de datos al CRI

- No se presentaron incidencias que impidieran realizar estas tareas.

5.3. RESUMEN DE LAS INCIDENCIAS MÁS SIGNIFICATIVAS

- En las 451 Mesas de las cuatro ciudades donde se instaló el sistema MAE se pudo realizar la votación sin ninguna incidencia significativa.

6. RESULTADOS DEL CIERRE DE LAS MESAS EN LAS CIUDADES DE LA EXPERIENCIA PILOTO

En general, uno de los factores que influyen en la aceptación general de los resultados electorales es la rapidez en publicar los datos del escrutinio provisional.

No menos importante, en el caso concreto del sistema MAE, es ver los resultados de la rigurosa evaluación realizada sobre la utilización de este sistema en las elecciones de 22 de mayo de 2011.

Con objeto de realizar una evaluación completa de la rapidez con que se remitían los datos electorales al Centro de Recogida de Información (CRI) para su difusión pública, se han realizado comparaciones entre las ciudades MAE y, también, entre cada una de estas ciudades con otra serie de ciudades que realizaron el día 22 de mayo de 2011 el escrutinio en forma tradicional. Estas ciudades con las que se comparó las ciudades MAE tenían un número de mesas electorales semejante y un número de candidaturas parecido; estas variables se tuvieron en cuenta a la hora de seleccionar este segundo grupo de ciudades, ya que la celeridad en el cierre del escrutinio en las mesas electorales en una ciudad viene condicionado por estos dos factores fundamentales.

En la selección se siguió el criterio de elegir ciudades ubicadas en distintas Comunidades Autónomas con el fin de que la comparación fuera lo más amplia posible.

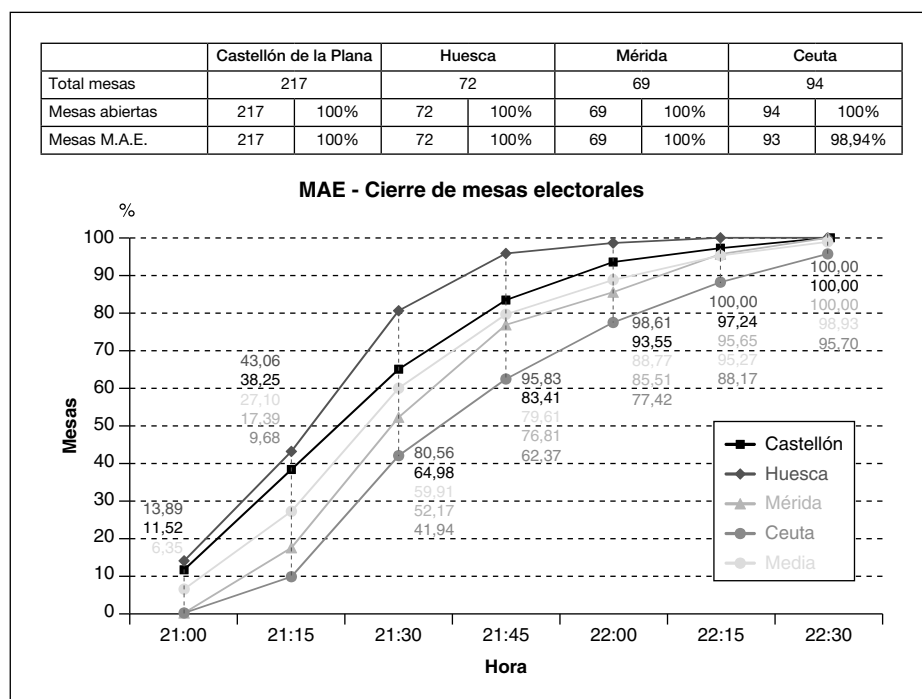
En concreto el ámbito de comparación para cada ciudad ha sido el siguiente:

- a) Castellón de la Plana
Logroño, Huelva, Salamanca, Alcalá de Henares, Leganés y Móstoles
- b) Ceuta
Elda, Alcalá de Guadaíra, Torren, Chiclana de la Frontera, Las Rozas de Madrid y Ferro
- c) Huesca
Mieres, Langreo, Utrera, S. Vicente del Raspeing, Motril y molina del Segura
- d) Mérida
Cuenca, Sierro, Torrelavega, Ávila, Rivas Vaciamadrid y Paterna

6.1. COMPARACIÓN DE CIERRE DE MESAS ELECTORALES EN LAS CUATRO CIUDADES DONDE SE INSTALÓ EL SISTEMA MAE

En el gráfico 1 se puede ver que a las 10:15 ya se había realizado el escrutinio completo de la ciudad de Huesca y a las 10:30 habían terminado también las ciudades de Castellón y Mérida. A esta misma hora en Ceuta estaba escrutado el 95,7%, siendo la media de terminación del escrutinio a las 10:30 del 98,93% en el conjunto de las ciudades MAE.

Gráfico 1

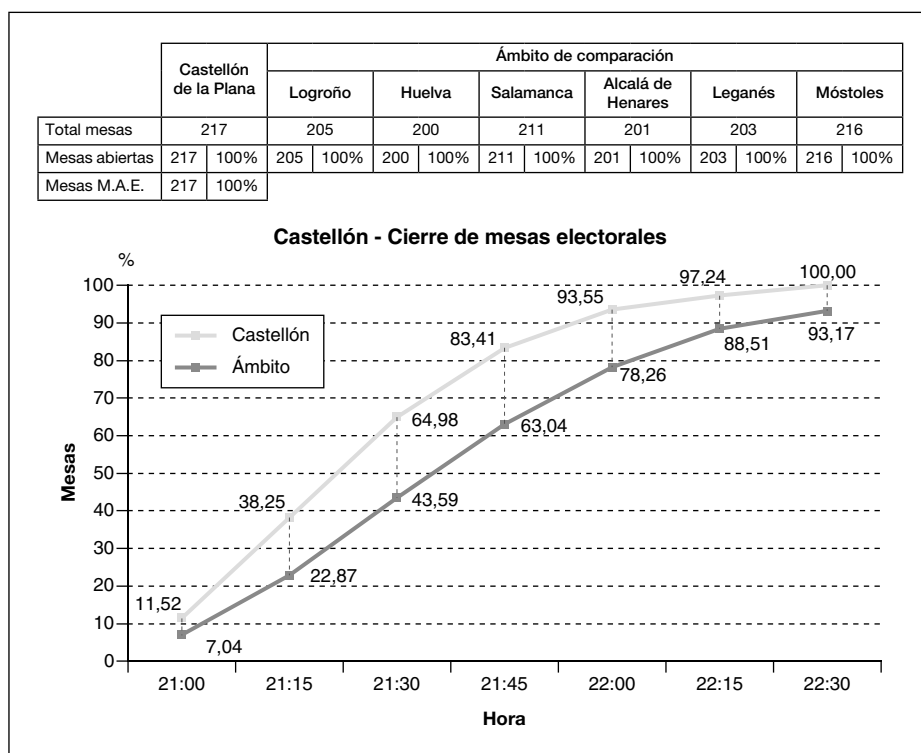


6.2. COMPARACIÓN DE CIERRE DE MESAS ELECTORALES DE CASTELLÓN CON LAS CIUDADES DE SU ÁMBITO DE COMPARACIÓN

En el gráfico 2 se puede ver que a las 10:30 horas la ciudad de Castellón de la Plana había cerrado con el 100% de las mesas escrutadas y la media de las ciudades del ámbito de comparación era del 93,17%.

En todo el proceso se puede ver también que la velocidad del escrutinio es muy superior en Castellón que en el resto de las ciudades.

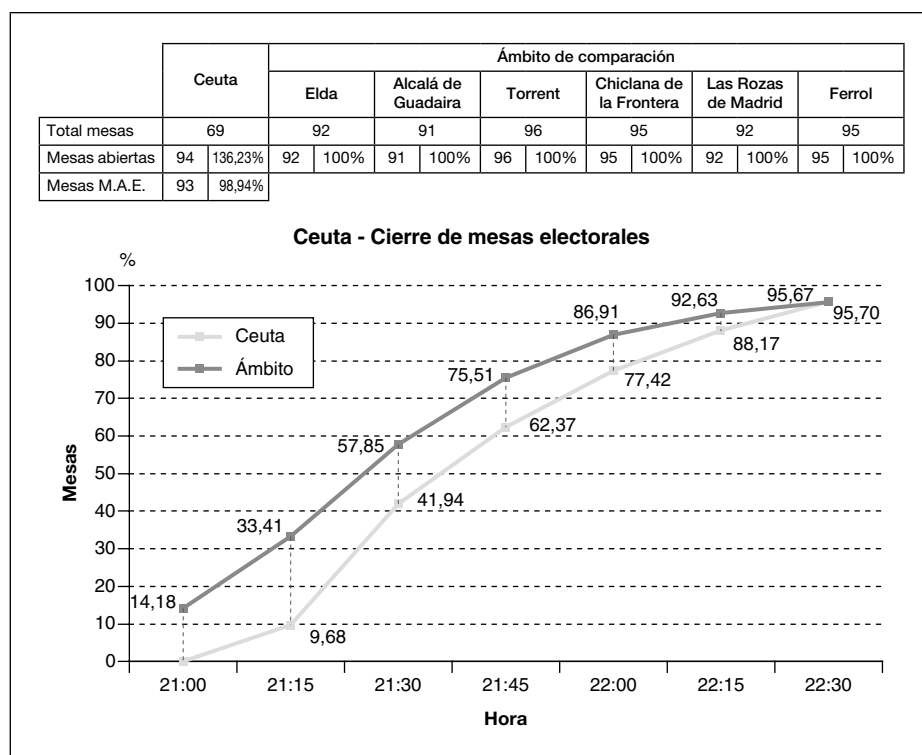
Gráfico 2



6.3. COMPARACIÓN DE CIERRE DE MESAS ELECTORALES DE CEUTA CON LAS CIUDADES DE SU ÁMBITO DE COMPARACIÓN

En el gráfico 3 se puede ver que en la ciudad de Ceuta, a pesar de que el escrutinio, al principio, se hizo más lento que en las ciudades del ámbito de comparación, a las 10:30 horas en Ceuta se había escrutado el 95,7%, mientras la media de las otras ciudades era del 95,67%.

Gráfico 3

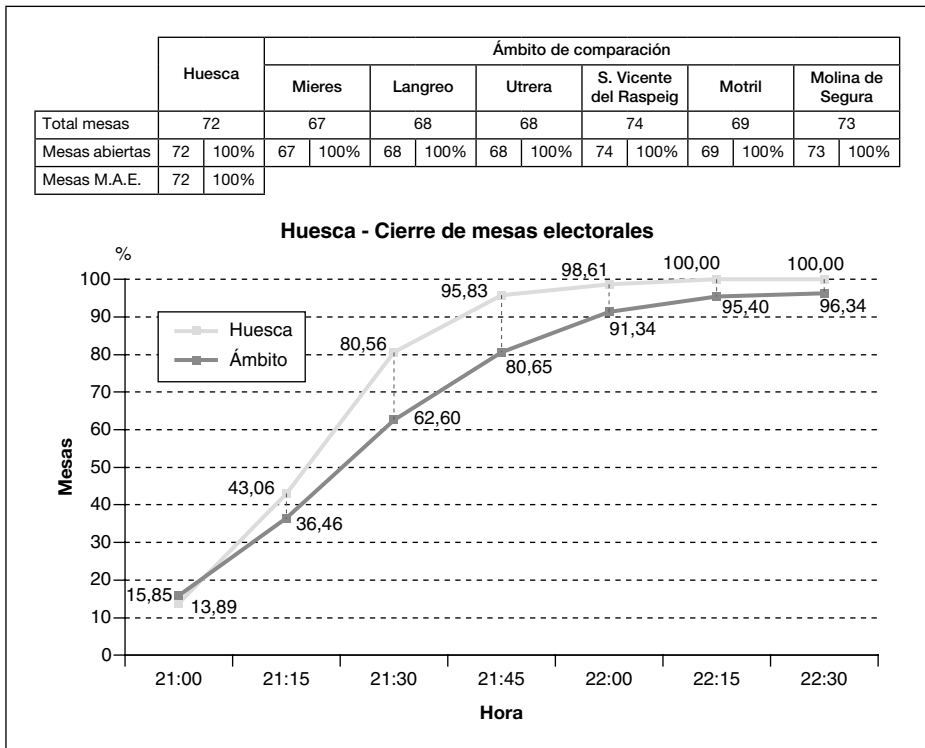


6.4. COMPARACIÓN DE CIERRE DE MESAS ELECTORALES DE HUESCA CON LAS CIUDADES DE SU ÁMBITO DE COMPARACIÓN

En el gráfico 4 se puede ver que a las 10:30 horas la ciudad de Huesca había cerrado con el 100% de las mesas escrutadas y la media de las ciudades del ámbito de comparación era del 96,34%.

En todo el proceso se puede ver que la velocidad del escrutinio es muy superior en Huesca que en el resto de las ciudades.

Gráfico 4

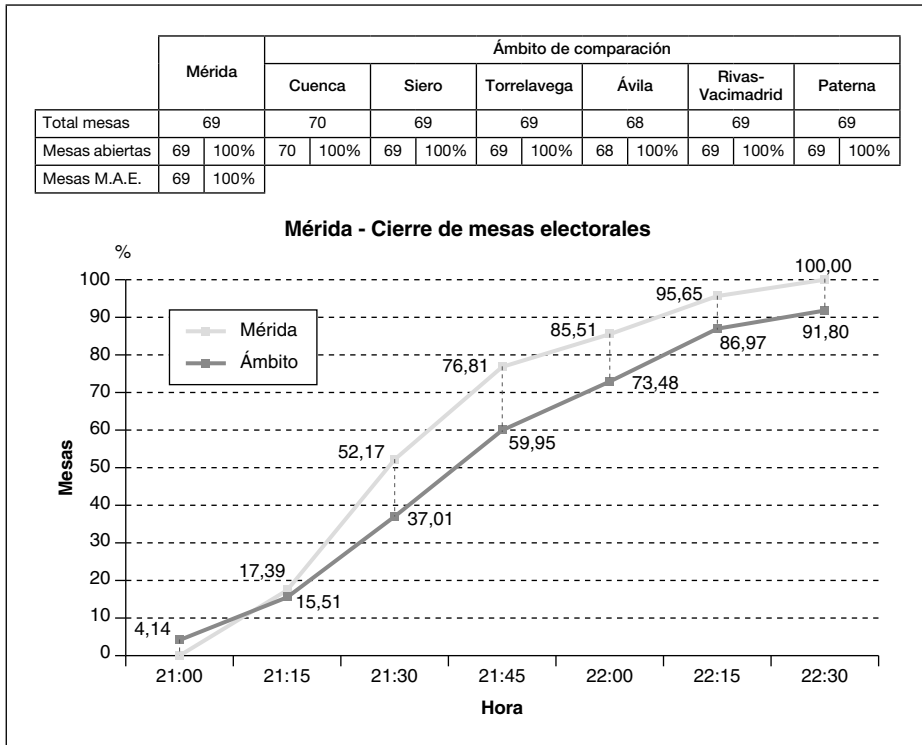


6.5. COMPARACIÓN DE CIERRE DE MESAS ELECTORALES DE MÉRIDA CON LAS CIUDADES DE SU ÁMBITO DE COMPARACIÓN

En el gráfico 5 se puede ver que a las 10:30 horas, la ciudad de Mérida ya había cerrado con el 100% de las mesas escrutadas, mientras que, a esa misma hora, la media de las ciudades no MAE usadas en la comparación era del 91,80%.

En todo el proceso se puede ver que la velocidad del escrutinio es muy superior en Mérida que el resto de las ciudades.

Gráfico 5



7. ENCUESTAS DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LA EXPERIENCIA PILOTO

Con objeto de evaluar los resultados de la utilización del sistema MAE en las elecciones de 22 de mayo de 2011, se planificó la realización de dos encuestas: una dirigida a los representantes de la Administración en las mesas electorales MAE y otra dirigida a los miembros de las Mesas MAE y, también, a miembros de mesa electoral (no MAE) de cuatro ciudades de dimensiones parecidas a Castellón de la Plana, Ceuta, Huesca y Mérida.

Las ciudades que no tenían instalado el MAE y que fueron seleccionadas para hacer la encuesta de comparación fueron: Ferrol, Cuenca, Alcalá de Henares y Langreo.

7.1. INFORME DE RESULTADOS DE LA ENCUESTA DE OPINIÓN REALIZADA A LOS REPRESENTANTES DE LA ADMINISTRACIÓN EN LAS MESAS ELECTORALES DEL PROYECTO MAE

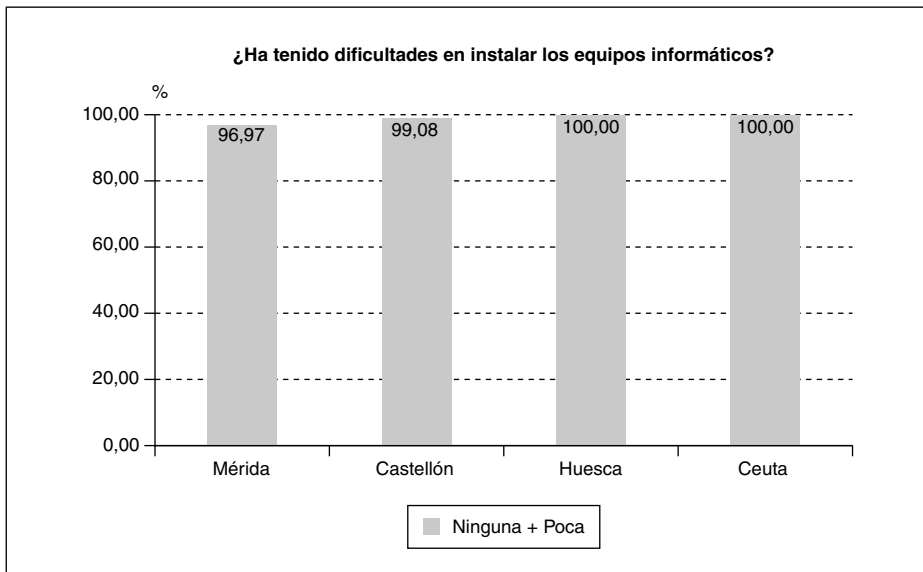
De la encuesta realizada a los representantes de la Administración en las mesas electorales MAE se pueden destacar las siguientes consideraciones:

A) Contestación sobre el proceso general

a) *Dificultad de la instalación de los equipos informáticos*

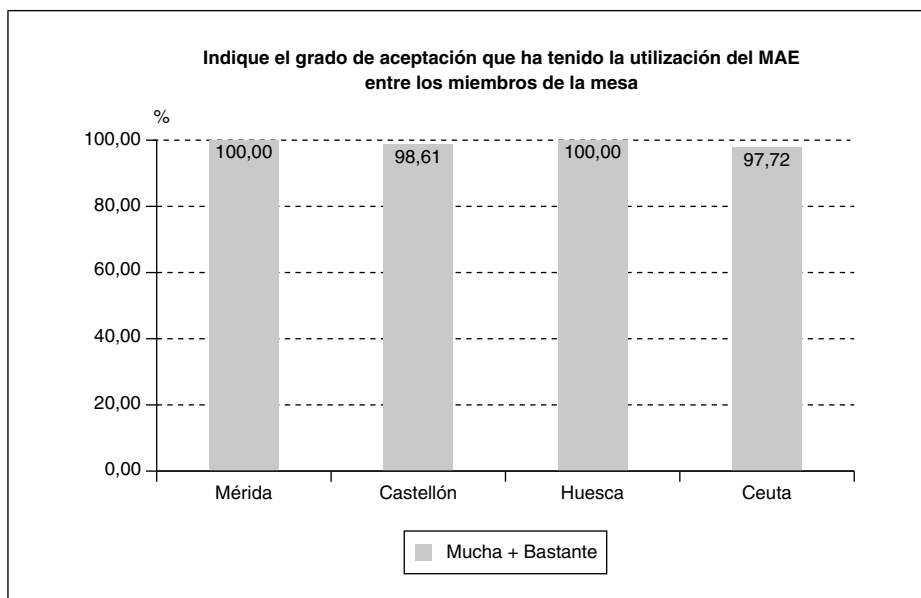
En el gráfico 1.A.1 se puede ver que no ha existido ninguna dificultad en la instalación ya que lo que los que contestan que no han tenido ninguna, más los que contestan que han tenido poca, varían entre el 100% de Huesca y Ceuta y el 96,97% de Mérida.

Gráfico 1.A.1



b) Grado de aceptación del sistema MAE por los miembros de Mesa

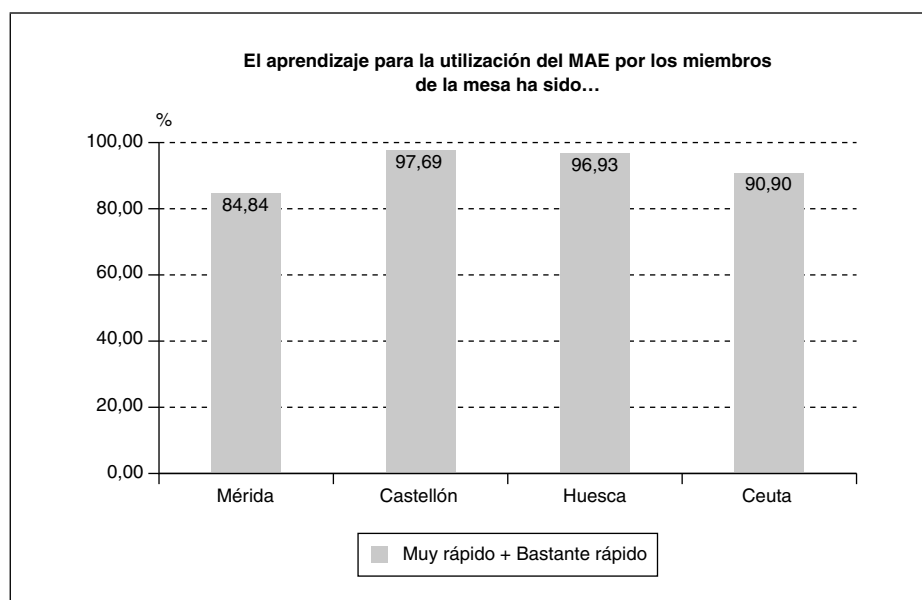
El grado de aceptación por los miembros de Mesa del sistema MAE es claramente muy positivo ya que, tal como muestra el gráfico 1.A.2, los que han mostrado mucha aceptación, más los que han mostrado bastante, fluctúan entre el 100% de Mérida y Huesca, el 97,72% de Ceuta.

Gráfico 1.A.2

c) *Aprendizaje del MAE por los miembros de Mesa*

Según los representantes de la Administración, que son los que han informado a los miembros de Mesa en el día electoral, en el corto espacio de tiempo que tenían antes de comenzar la votación a las 9:00 h. de la mañana, el aprendizaje ha sido muy positivo ya que los que consideran que fue muy rápido, más los que consideran que fue bastante rápido varía, tal como se indica en el Gráfico 1.A.3, entre el 97,69 de Castellón y el 84,84% de Mérida.

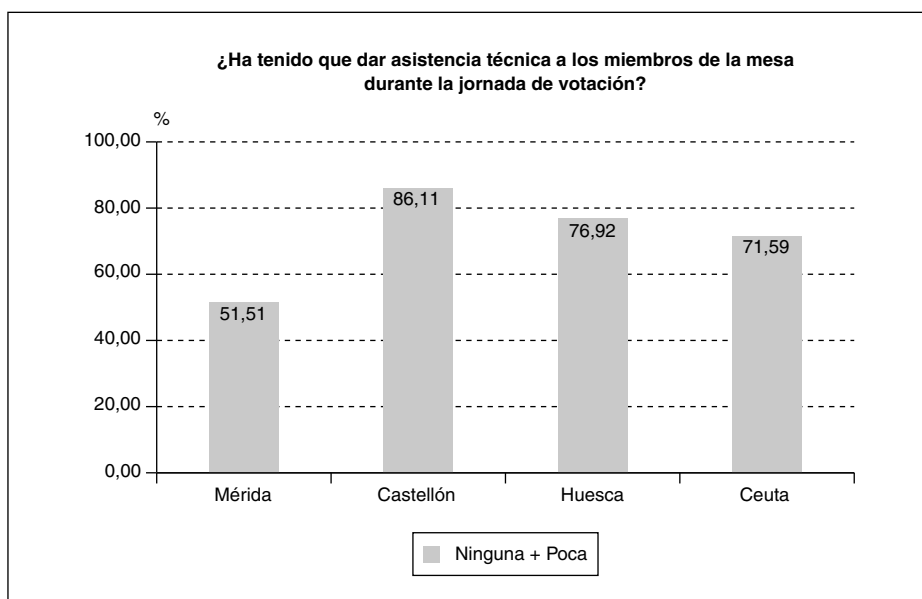
Gráfico 1.A.3



d) *Asistencia técnica a los miembros de Mesa durante la jornada electoral*

La asistencia técnica que han solicitado los miembros de mesa electoral a los representantes de la Administración a los miembros de Mesa ha sido escasa ya que, tal como muestra el gráfico 1.A.4, los que contestan que «Ninguna», más los que contestan que «Poca», fluctúan entre el 51,51% de Mérida y el 86,11% de Castellón.

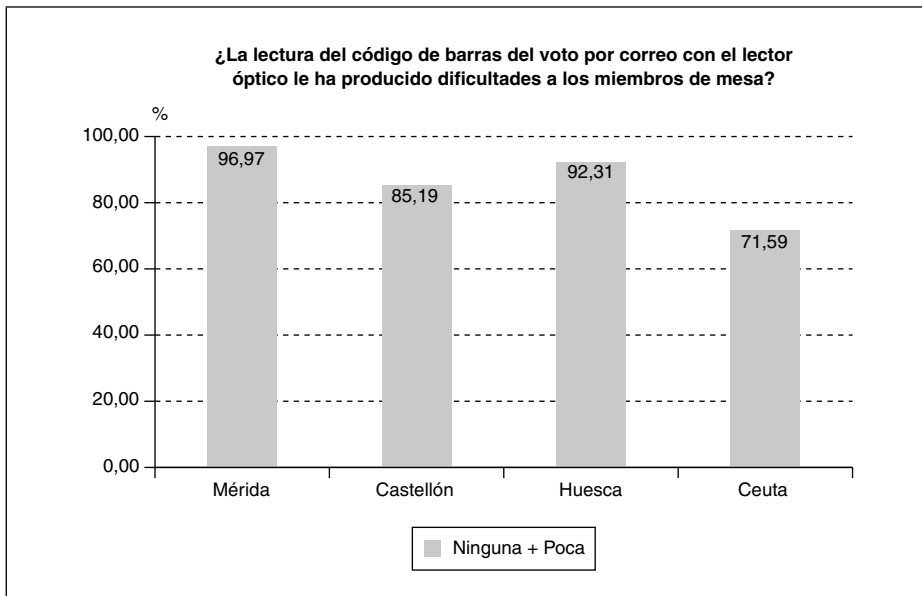
Gráfico 1.A.4



e) *Dificultad de la utilización del lector óptico para leer el voto por correo*

Según se muestra en el gráfico 1.A.5, los que consideran que no han tenido dificultad, más los que consideran que han tenido poca, varían entre el 71,59% de Ceuta y el 96,97% de Mérida.

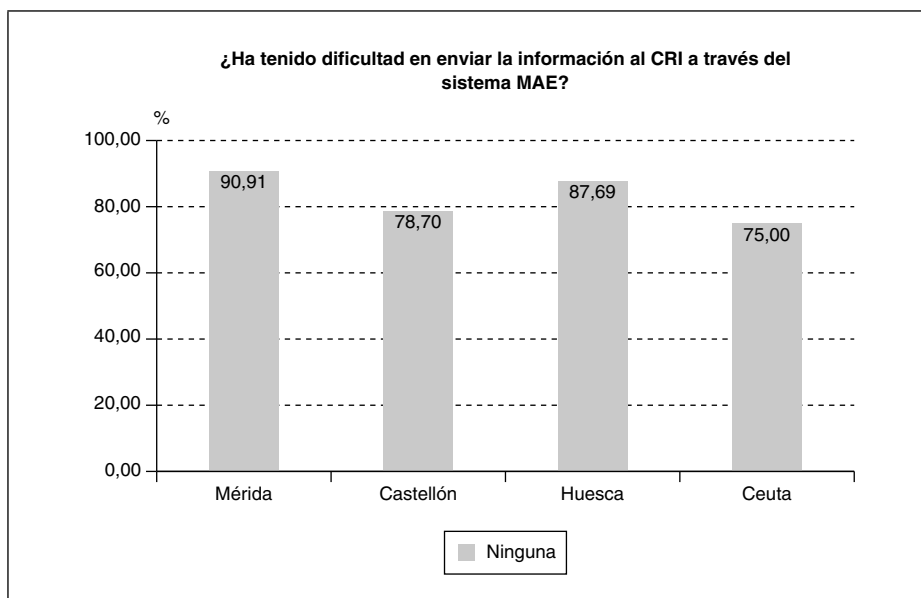
Gráfico 1.A.5



f) *Dificultad de enviar los datos al CRI a través del MAE*

Tal como se muestra en el gráfico 1.A.6, la dificultad prácticamente no ha existido ya que los que consideran que no han tenido ninguna varían entre el 75,00% de Ceuta y el 90,91% de Mérida.

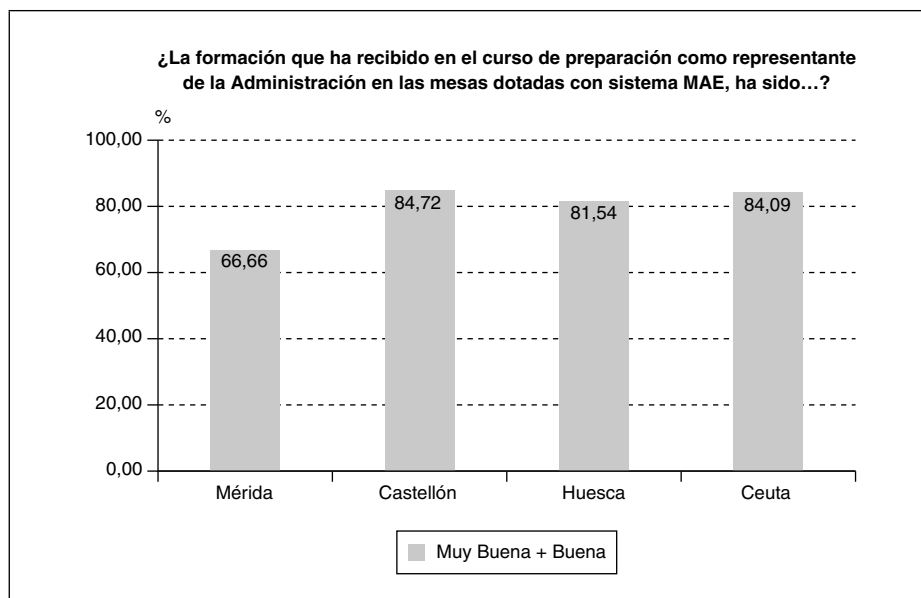
Gráfico 1.A.6



g) *Formación recibida por los representantes de la Administración*

La opinión que tienen los representantes de la Administración sobre la formación que han recibido es bastante positiva ya que, tal como muestra el gráfico 1.A.7, los que opinan que ha sido muy buena, más los que opinan que ha sido buena, varía entre el 66,66% de Mérida y el 84,72% de Castellón.

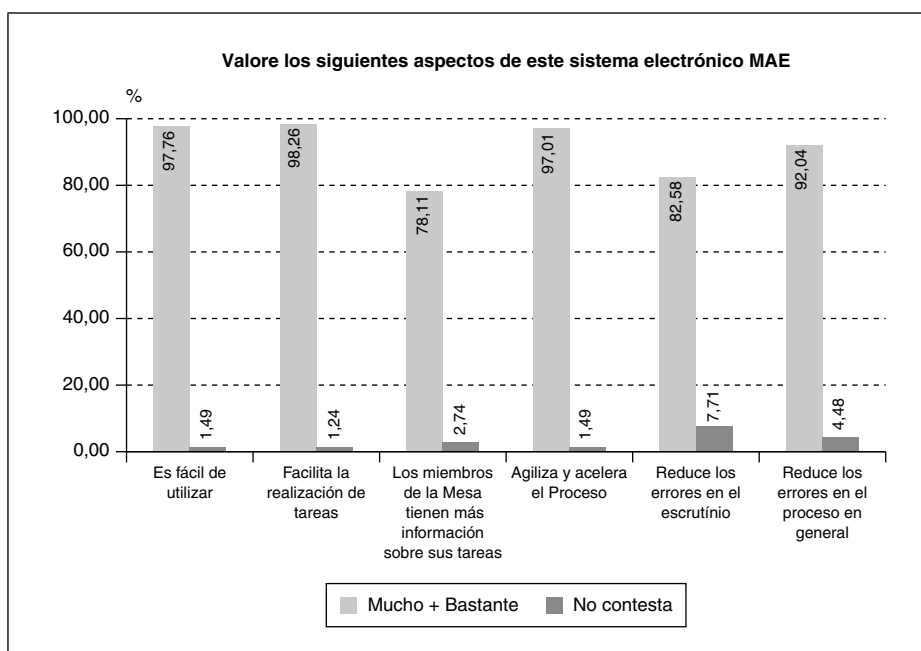
Gráfico 1.A.7



h) Valoración de diferentes aspectos del sistema MAE

En el gráfico 1.A.8 se muestra la valoración de los representantes de la Administración de diferentes funcionalidades del sistema MAE que se consideran básicos para realizar la jornada electoral. Se puede comprobar en los datos que muestra que la valoración de los que los consideran muy positivos, más los que los consideran bastante positivos, varía entre el 78,11% y el 98,26%.

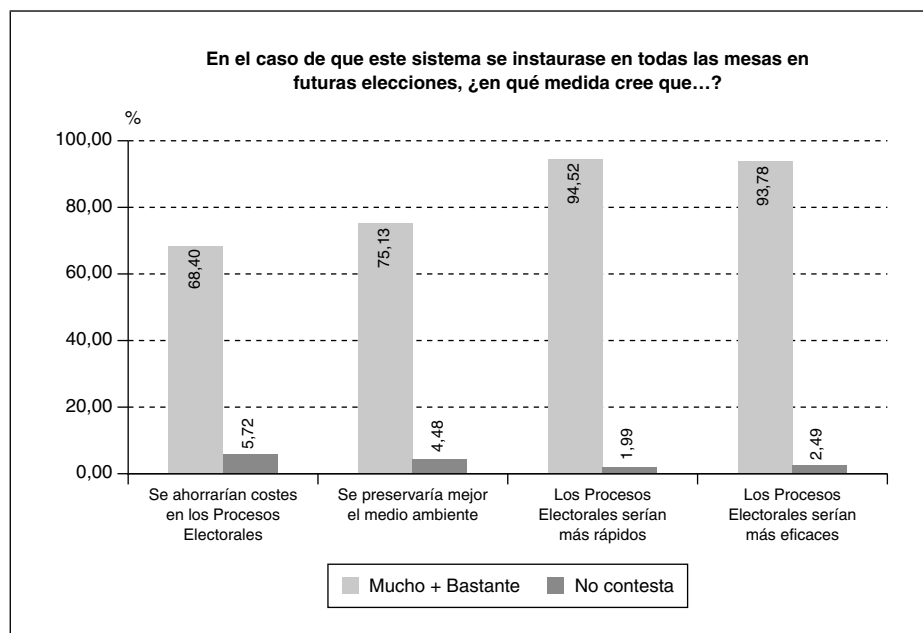
Gráfico 1.A.8



i) *Mejoras que aportaría el sistema MAE si se instalase en todas las Mesas*

Tal como muestra el gráfico 1.A.9, los representantes de la Administración consideran que aportarían ventajas claras en los aspectos fundamentales del proceso electoral ya que los que consideran que aportarían muchas ventajas, más los que consideran que aportarían bastantes, varían entre el 68,40% que opina que se ahorrarían costes en el proceso electoral, y el 94,52% que piensan que mejoraría la rapidez del proceso.

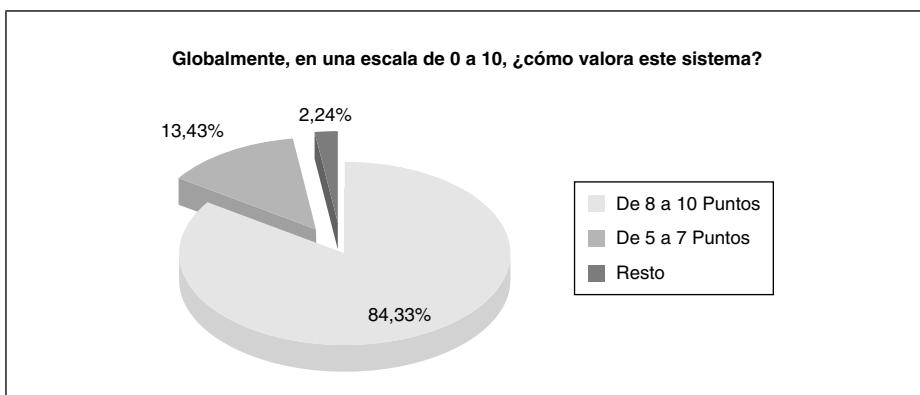
Gráfico 1.A.9



j) Valoración global del sistema

Los representantes de la Administración tienen una valoración muy positiva del sistema MAE ya que en una puntuación de 0 a 10, el 84,33% le da una puntuación entre 8 y 10 puntos, tal como se muestra en el gráfico 1.A.10.

Gráfico 1.A.10



B) Contestación a las preguntas formuladas sobre el envío de la documentación al Juez de Primera Instancia y a las Juntas Electorales

En las ciudades de Mérida y Ceuta se hizo la prueba piloto voluntaria de que los miembros de Mesa mandaran la documentación electoral resultante de la jornada de votación, por medios telemáticos, al Juez de Primera Instancia y a las Juntas Electorales.

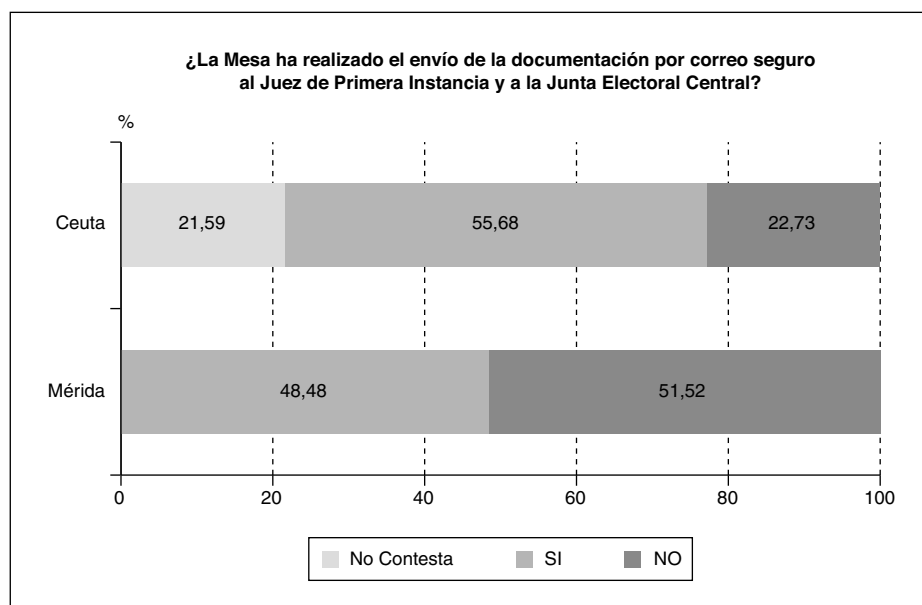
Los miembros de Mesa firmaban electrónicamente las actas y las mandaban por correo electrónico, también firmado electrónicamente, al Juez de 1º Instancia y a las Juntas Electorales.

Esta experiencia piloto, que no sustituía en este caso a la obligación legal de mandar la documentación electoral por el sistema tradicional de entregar en mano los sobres con la documentación en el Juzgado, trataba de evaluar cuál sería la aceptación del sistema por los miembros de Mesa y su viabilidad técnica.

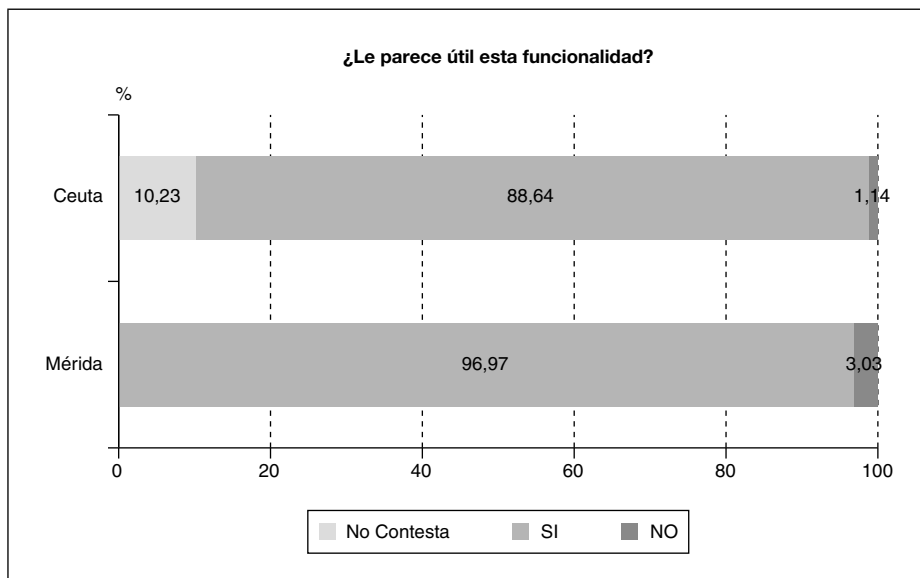
El resultado de la experiencia fue muy positiva ya que, desde el punto de vista técnico, el sistema funcionó sin ningún problema y la documentación firmada electrónicamente llegó a su destino con total integridad.

Respecto a la valoración por los miembros de Mesa del sistema, tal como muestra el gráfico 1.B.1, fue positiva ya que siendo una tarea voluntaria, fue ejecutada por el 48,48% de las Mesas de Mérida y el 55,68% de Ceuta.

Gráfico 1.B.1



Por lo que se refiere a la utilidad de este sistema se puede ver también que la opinión de los representantes de la Administración es positiva ya que al 96,47% de los representantes de Mérida les parece útil y el 88,64% de los de Ceuta también son de la misma opinión, tal como se muestra en el gráfico 1.B.2.

Gráfico 1.B.2

7.2. INFORME DE RESULTADOS DE LA ENCUESTA DE OPINIÓN REALIZADA A LOS MIEMBROS DE MESA

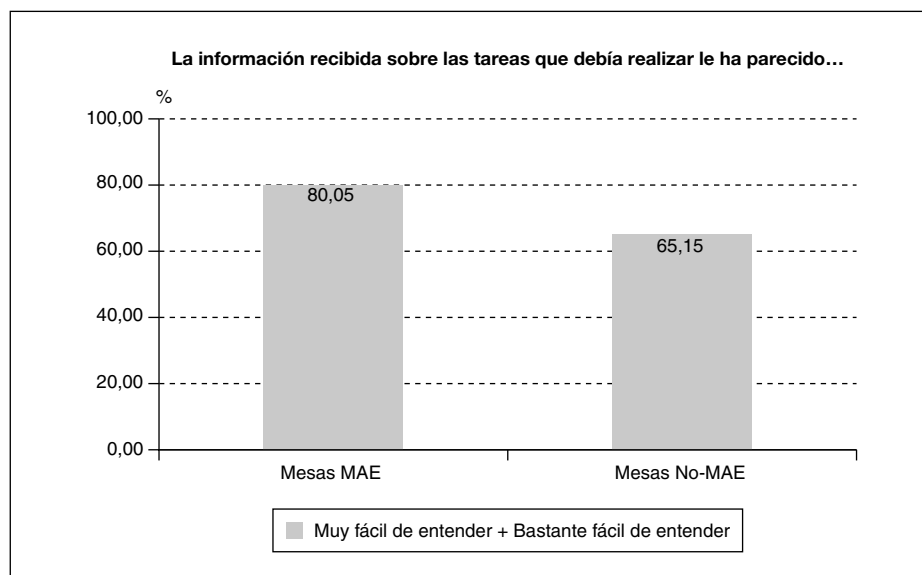
El objetivo de la encuesta era conocer la opinión y aceptación del nuevo sistema informático de gestión de las mesas electorales por los verdaderos protagonistas de la jornada electoral, que son, como es lógico, los miembros de Mesa seleccionados por sorteo. La encuesta se hizo a los miembros de Mesa de las cuatro ciudades MAE y también, para comparar con el método tradicional, a los miembros de Mesa de cuatro ciudades NO-MAE que fueron: Ferrol, Cuenca, Alcalá de Henares y Langreo.

A) COMPARACIÓN DE LAS OPINIONES DE LOS MIEMBROS DE MESA MAE Y NO-MAE

a) Información recibida sobre las tareas que debía realizar

En la contestación a esta pregunta, que se refleja en el gráfico 2.A.1, se puede ver que el porcentaje de los miembros de Mesa MAE que consideran que la información recibida es muy fácil de entender, más los que la consideran fácil, alcanza el 80%, mientras que en las Mesas NO-MAE el porcentaje es sólo del 65,15%.

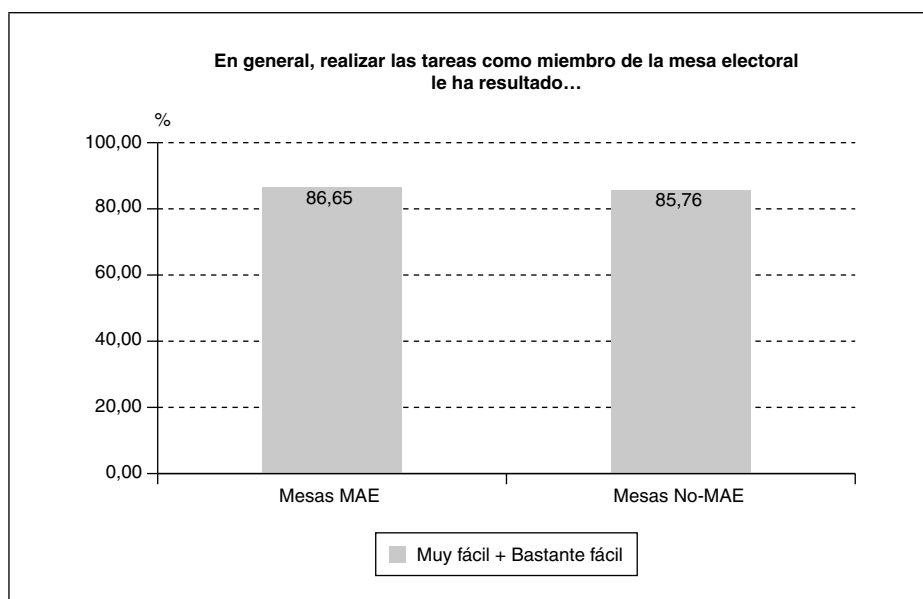
Gráfico 2.A.1



b) *Facilidades en realizar las tareas como miembros de la mesa electoral*

Tal como indica el gráfico 2.A.2, las tareas a realizar le han resultado fáciles a los miembros de Mesa MAE, ya que la suma de los que consideran que le ha resultado fácil, más los que consideran que le ha resultado bastante fácil, es del 86,65%, mientras que en las Mesas NO-MAE es del 85,78%.

Gráfico 2.A.2



c) *Valoración de la participación como miembro de Mesa*

De la encuesta realizada se deduce que la valoración positiva de los miembros de Mesa MAE es muy superior a los miembros de Mesa NO-MAE.

En los gráficos 2.A.3 y 2.A.4 se puede ver que el 79,78% de los miembros de Mesa MAE le dan 5 o más puntos, mientras que en la Mesa NO-MAE el porcentaje es del 76,76%.

Pero, además, en las Mesas MAE hay un porcentaje del 14,77% que le puntúa 10, mientras que en las Mesas NO-MAE, este porcentaje es sólo del 5,76%.

Gráfico 2.A.3

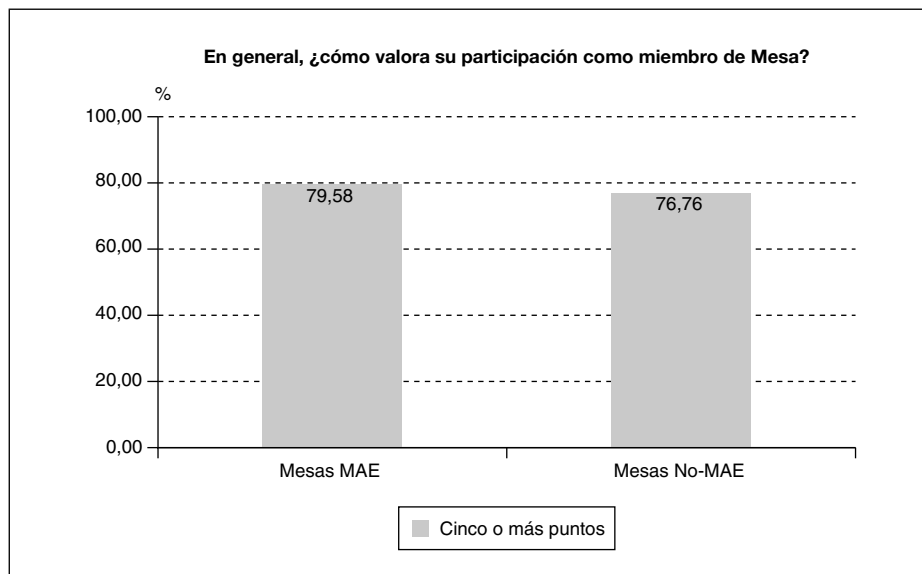
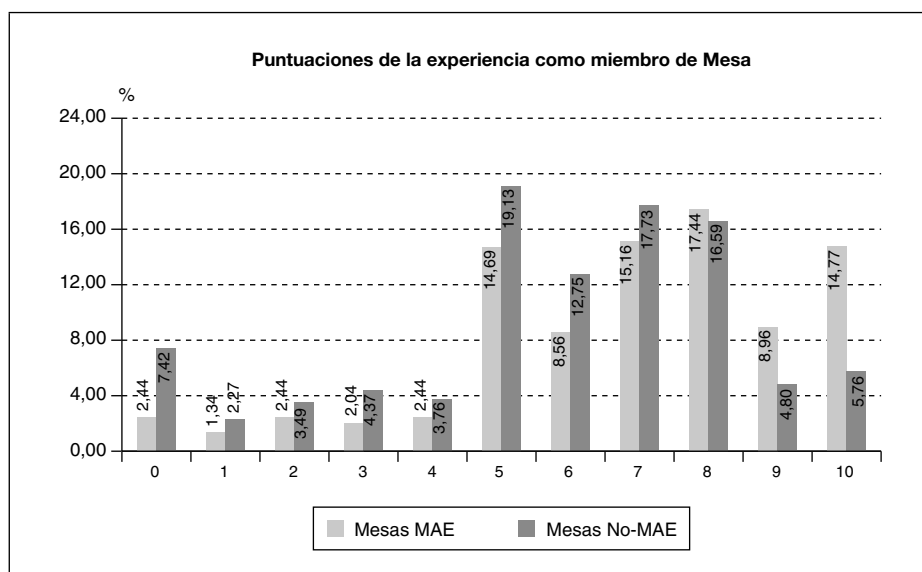


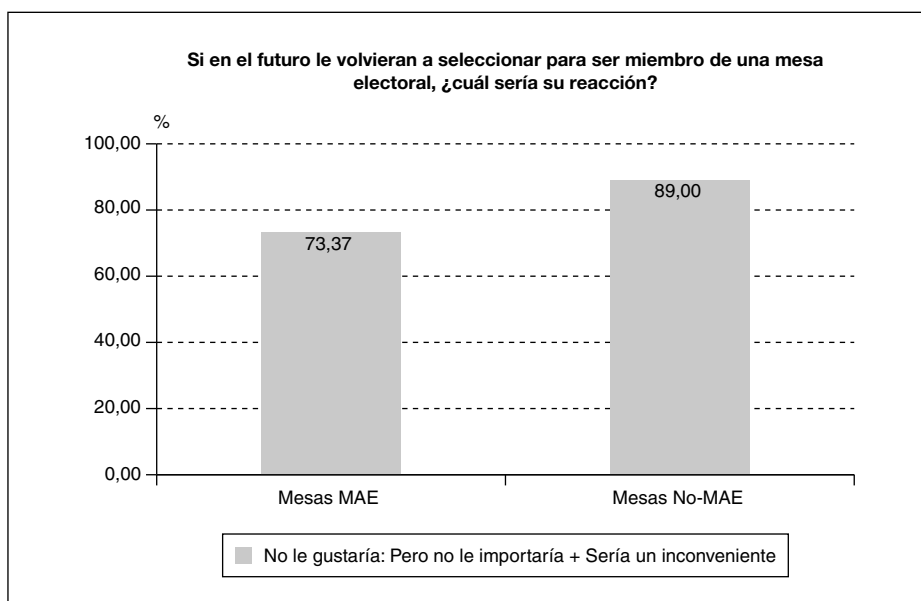
Gráfico 2.A.4



d) *Volver a ser miembro de Mesa en futuras elecciones*

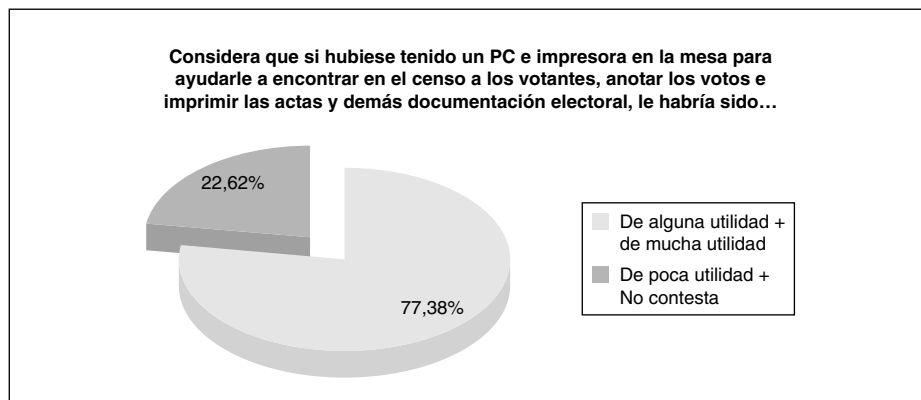
El sistema MAE también es mejor aceptado por los miembros de Mesa, en el sentido de que genera menos rechazo a volver a ser miembro de Mesa, ya que, como indica el gráfico 2.A.5, en el sistema MAE el rechazo a ser futuro miembro de Mesa es del 73,37%, pero en el sistema NO-MAE es del 89,00%.

Gráfico 2.A.5



e) *Utilidad de tener un PC e impresora en la mesa electoral*

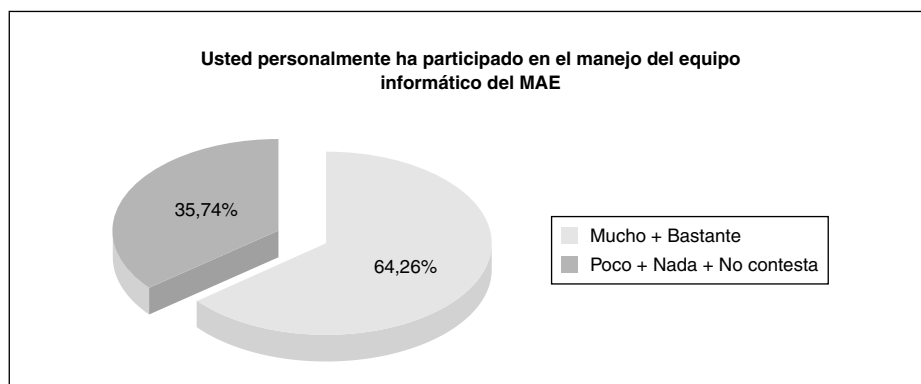
Tal como indica el gráfico 2.A.6 los miembros de Mesa NO-MAE que consideran que un PC, más una impresora, les hubiera sido de mucha utilidad, más los que consideran que le hubiera sido de alguna utilidad, alcanzan un porcentaje del 77,38%.

Gráfico 2.A.6

B) Resultados de la opinión de los miembros de Mesa MAE

a) *Miembros de Mesa que han participado en la experiencia*

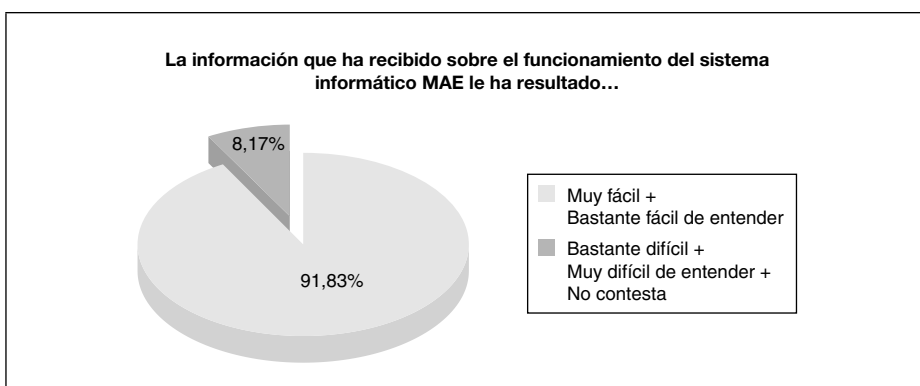
De los miembros de Mesa que han participado en la experiencia, los que los han utilizado mucho, más los que los han utilizado bastante, han sido, tal como muestra el gráfico 2.B.1, el 64,26%, lo que pone de manifiesto que más del 50% los han utilizado, confirmando que el sistema requiere pocos conocimientos informáticos para su manejo.

Gráfico 2.B.1

b) *La información que han recibido los miembros de Mesa era adecuada*

Los miembros de Mesa que consideran que la información que se les proporcionaba antes de empezar la votación era muy fácil de entender, más los que consideraban que era bastante fácil, han sido el 91,83%, tal como muestra el gráfico 2.B.2, lo que confirma la facilidad de aprendizaje.

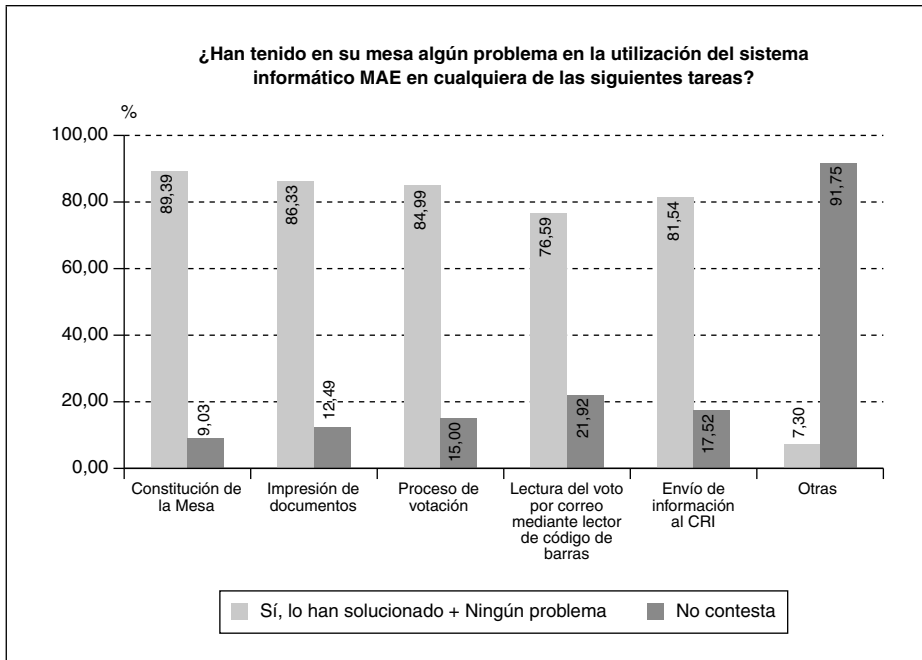
Gráfico 2.B.2



c) *Problemas en la utilización del sistema MAE en el día electoral*

Los problemas que se les presentaron a los miembros de Mesa en la utilización del sistema MAE han sido prácticamente inexistentes, ya que los que consideraron que no han tenido ningún problema, más los que consideraron que los han tenido pero los han solucionado, varían entre el 76,59% y el 89,39%. Teniendo en cuenta que el resto no contesta a la pregunta, tal como muestra el gráfico 2.B.3, parece bastante evidente que no se produjeron problemas significativos en ninguna de las fases del proceso de votación.

Gráfico 2.A.3

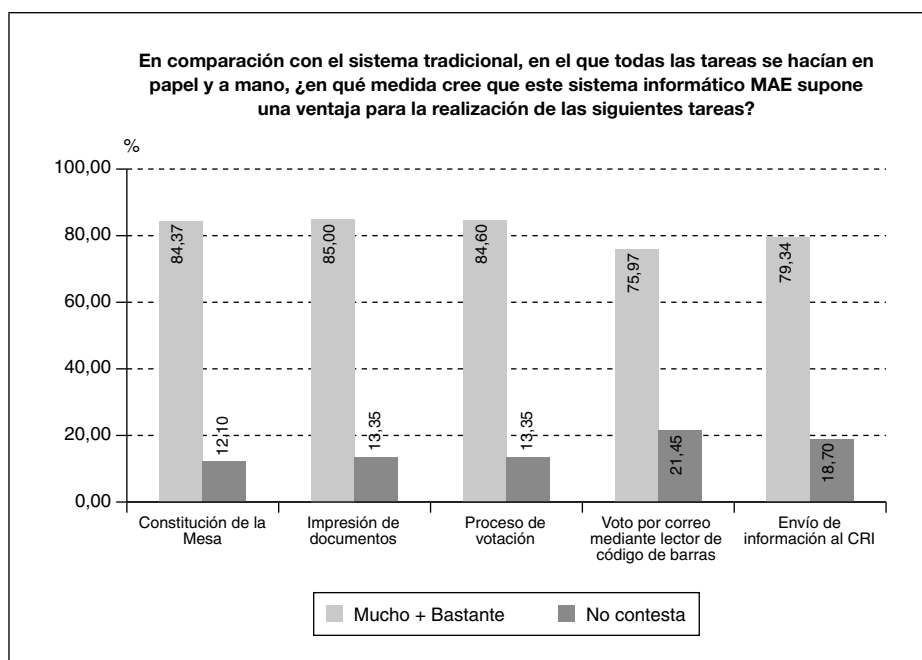


d) *Ventajas del sistema MAE*

Los miembros de Mesa que afirman que el sistema MAE tiene muchas ventajas, más los que afirman que tiene bastantes ventajas, varía entre el 75,97% y el 85,00%, según las distintas fases del proceso de votación, tal como muestra el gráfico 2.B.4.

Estos datos ponen de manifiesto, teniendo en cuenta el porcentaje de miembros de Mesa que no contestan, que las ventajas del sistema MAE son bastante evidentes.

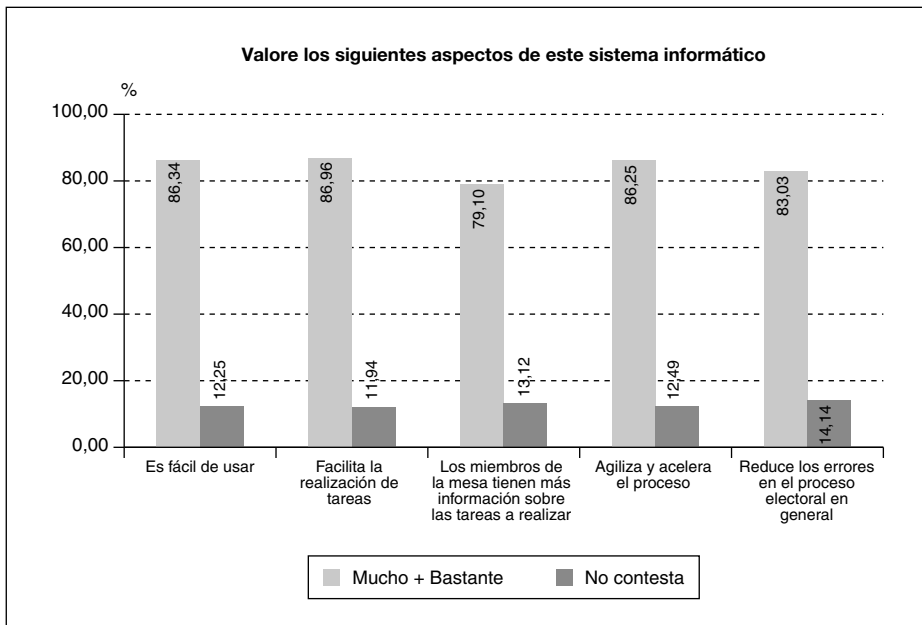
Gráfico 2.B.4



e) *Valoración de los diferentes aspectos del sistema MAE*

En el gráfico 2.B.5 se recoge la opinión de los miembros de Mesa sobre los aspectos más significativos de la utilización del sistema MAE y se puede comprobar que la valoración es muy positiva, ya que los que lo consideran muy bien, más los que lo valoran bastante bien, fluctúa entre el 79,10% y el 86,96%.

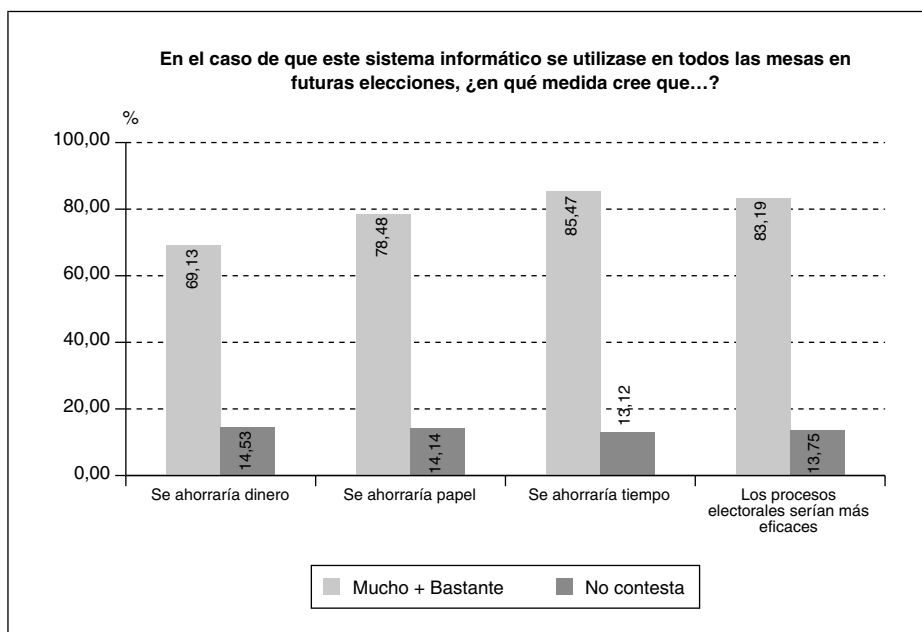
Gráfico 2.B.5



f) *Ventajas que puede aportar el sistema MAE si se utiliza en el futuro en todas las Mesas*

Tal como muestra el gráfico 2.B.6, los miembros de Mesa que consideran que ahorraría mucho dinero, papel, tiempo y que el proceso electoral sería mucho más eficaz, más los que consideran que el ahorro sería bastante y el proceso también bastante más eficaz, varía entre el 69,13% y el 85,47%, lo que pone de manifiesto las indudables ventajas que en su opinión presenta el sistema.

Gráfico 2.B.6



8. CONCLUSIONES

1. El sistema informático propuesto respeta escrupulosamente la legislación vigente en materia electoral

La experiencia piloto que se ha realizado en Castellón, Ceuta, Huesca y Mérida ha tenido plena validez legal y no se ha cuestionado, en ningún caso, su plena adaptación a la legislación vigente

2. Ha existido una elevada aceptación por los miembros de las Mesas del sistema informático instalado

De la experiencia realizada se deduce claramente una elevada aceptación por los miembros de Mesa del sistema informático, como demuestra el hecho de que de las 452 Mesas en las que se instaló el MAE, sólo una Mesa, de la ciudad de Ceuta, decidió hacer las elecciones por el sistema tradicional.

El hecho de que sólo una Mesa decidiera hacer la votación por el sistema tradicional es plenamente coincidente con los resultados de las encuestas ya que los miembros de Mesa que tienen una valoración muy buena de los diferentes aspectos del sistema, más los que tienen una buena valoración, fluctúa entre el 79,10% y el 86,96% del total de las encuestas realizadas.

Por su parte, los representantes de la Administración en las Mesas opinan también muy bien del sistema ya que los que tiene una valoración muy positiva, más los que lo valoran bastante, están comprendidos entre el 78,11% y el 98,26%.

3. Facilita la realización de las tareas a los miembros de las Mesas

La realización de las tareas de los miembros de Mesa se facilitan significativamente cuando se instala el sistema MAE, como pone de manifiesto el hecho de que los que consideran que lo facilita mucho, más los que consideran que lo facilita bastante, son el 86,96%.

En el caso de la encuesta a los representantes de la Administración, a la pregunta de si facilita las tareas a los miembros de Mesa, el porcentaje de los que contestan que mucho, más los que contestan que bastante, es del 98,26%.

4. El sistema MAE es muy fácil de entender

La facilidad de entender el funcionamiento del sistema MAE queda puesta de manifiesto por el hecho de que su aprendizaje por los miembros de las Mesas fue muy rápido ya que todas las Mesas iniciaron la jornada electoral en la hora prevista por la legislación.

Que el sistema CAE es fácil de aprender queda también puesto de manifiesto en la contestación que dan los representantes de la Administración a esta pregunta, ya que los que consideran que el aprendizaje es muy rápido,

más los que consideran que es bastante rápido, varía entre el 84,84% de Mérida y el 97,69% de Castellón de la Plana. Esta opinión es especialmente importante debido a que fueron los representantes de la Administración los que enseñaron a los miembros de las Mesas a utilizar el MAE momentos antes de que se iniciase la jornada de votación.

Que el MAE es fácil de aprender es también la conclusión a la que llegan los miembros de Mesa ya que los que consideran que era muy fácil de entender, más los que consideran que era bastante fácil, ha sido el 91,83%.

5. La seguridad en el funcionamiento del sistema informático MAE es muy elevada

La seguridad del funcionamiento del sistema informático MAE es muy elevada como demuestra el dato de que en las 541 Mesas donde se instaló no hubo ningún incidente significativo y la jornada electoral se realizó correctamente con plena seguridad.

6. Existe plena seguridad de que si falla el sistema MAE el proceso electoral no se interrumpe

La seguridad de la realización del proceso electoral queda totalmente garantizada ya que, tanto en la Mesa que desde el principio se siguió el sistema tradicional, como en las restantes Mesas de las cuatro ciudades, las elecciones se realizaron correctamente y, si por cualquier circunstancia, alguna Mesa MAE no hubiera podido realizar la votación, siempre se podía seguir por el sistema tradicional.

7. Aumenta la fiabilidad de los resultados electorales

La fiabilidad del proceso electoral aumenta significativamente, debido a que al hacerse de forma informatizada tanto la búsqueda y anotación del votante, como las actas y el recuento electoral, los errores quedan prácticamente anulados y el escrutinio provisional coincide con el definitivo, salvo las papeletas anuladas y las impugnadas.

Es necesario resaltar, con relación a este tema, que al mandar la información a los CRI directamente del PC, sin necesidad de que sea transmitida manualmente a través del teléfono o la PDA, además de ahorro de tiempo, la fiabilidad de la información transmitida aumenta.

Este dato es también coincidente con el resultado de la encuesta realizada a los representantes de la Administración en las Mesas MAE, como se pone de manifiesto en el hecho de que los que opinan que reduce mucho los errores en el escrutinio, más los que opinan que lo reduce bastante, es del 82,58%.

En el caso de los miembros de Mesa, este porcentaje aumenta ligeramente al 83,03%.

8. Aumenta la rapidez del la gestión electoral

La rapidez en el recuento y transmisión de la información aumenta significativamente como se pone de manifiesto tanto en los datos de cierre de Mesas, que se recogen en el apartado VI de este informe, como en las encuestas realizadas.

En la encuesta realizada a los representantes de la Administración en las Mesas MAE, a la pregunta: «¿agiliza y acelera los procesos?», el porcentaje de los que opinan que mucho, más los que opinan que es bastante, es del 97,01%, y en el caso de los miembros de Mesa el porcentaje es del 86,25%.

9. Se produce un ahorro de costes en el consumo y distribución de papel

Al poder imprimir la documentación electoral directamente en los Colegios Electorales resulta evidente que se produce un ahorro en el consumo y distribución de papel y, sobre todo, de papel autocopiativo.

En las encuestas realizadas también se pone de manifiesto la opinión de que el sistema MAE ahorra coste y así tenemos que en la encuesta realizada a los representantes de la Administración en las Mesas MAE el porcentaje de los que opinan que habría mucho ahorro de costes, más los que opinan que habría bastante, es del 68,40, y en el caso de los miembros de Mesa el porcentaje es del 69,13%.

10. Envío de la documentación electoral a los juzgados de 1ª Instancia y a las Juntas Electorales

La experiencia realizada en Ceuta y Mérida, que ha consistido en mandar la documentación electoral, firmada electrónicamente por los miembros de

Mesa con su e-DNI, a los Juzgados de 1ª Instancia y a las Juntas Electorales, mediante un correo electrónico, que también era firmado electrónicamente, puso de manifiesto que técnicamente no existe ningún problema en sustituir el traslado manual de la documentación por este procedimiento.

El hecho de que la experiencia, a pesar de que era voluntaria y no tenía validez legal, fuese realizada por el 48,48% de las Mesas de Mérida y el 55,68% de los de Ceuta, muestra también la aceptación social de este procedimiento.

11. Alta valoración global del proyecto MAE

La valoración global del proyecto MAE es altamente positiva, tanto por los datos objetivos del desarrollo del proyecto, que indican que el proceso electoral se desarrolló con plena seguridad y con más fiabilidad y rapidez que con el sistema tradicional, como por el resultado de las encuestas realizadas.

El porcentaje de los representantes de la Administración en las Mesas MAE que le dan al sistema una puntuación entre el 8 y el 10 es del 84,33%.

Por su parte, los miembros de Mesa también le dan una valoración global positiva ya que el 79,78% le dan una puntuación entre 5 o más puntos y hay un 14,77% que le puntúa con un 10.

Los miembros de Mesas NO-MAE, sin embargo, a su experiencia electoral le dan una puntuación superior a 5 sólo el 76,76% y puntuar con un 10, sólo lo hace el 5,76%.

8. VALORACIÓN FINAL

A la vista de los resultados obtenidos en la experiencia realizada, se puede considerar que todos estos objetivos han sido alcanzados ampliamente y que el sistema MAE fue plenamente aceptado, tanto por los miembros de las mesas electorales, como por los ciudadanos.

Los resultados alcanzados en la implantación del sistema MAE cuando se celebran dos elecciones, como es el caso de la experiencia realizada con las elecciones locales y autonómicas del 2011, coinciden en líneas generales con la aplicación del sistema cuando hay una sola elección, experiencia que se realizó por primera vez en las elecciones al Parlamento Europeo de 2009, y confirman que se aumenta la seguridad, la rapidez en la obtención de los datos electorales y la fiabilidad del proceso electoral con posibilidades de ahorros significativos de costes.

EL VOTO BLANCO Y EL VOTO NULO EN LAS ELECCIONES LOCALES DEL 22 DE MAYO DE 2011

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR

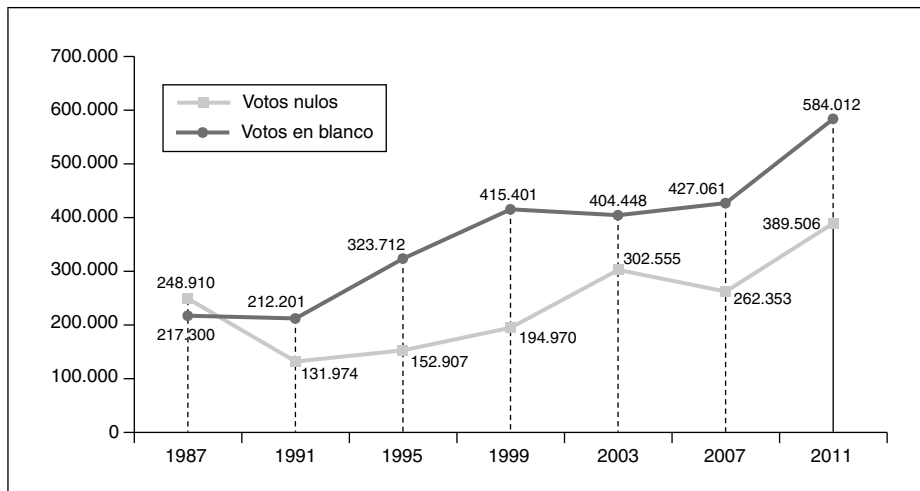
El auge del movimiento del 15-M ha llevado a destacar que el voto blanco y nulo se han incrementado como consecuencia del mismo, y a que se afirme que la fortaleza de ese movimiento es tal que el voto blanco se ha convertido en la quinta opción más votada y el nulo, en la séptima. Los medios de comunicación han atribuido la suma de votos blancos y nulos (sin diferenciar su distinta naturaleza) a los «inconformistas», afirmando que: si fueran un partido político, sumados se convertirían en el cuarto «partido» más votado.

Cálculos, sumas, restas: todas son operaciones posibles, pero no hay que perder de vista la gran diferencia que la ley contempla, y el ciudadano *instruido* (en sentido cívico) conoce, acerca de qué es un voto nulo y un voto blanco. Se considera voto blanco al voto válido que no contenga papeleta y en las elecciones al Senado, las papeletas que no contengan indicación a favor de ninguno de los candidatos (art. 96.5 de la LOREG). Por lo tanto, el voto blanco es un voto válido de aquellos electores que, participando, quieren dejar constancia de una opción cívica, aunque sin optar por ningún partido. Además, siendo un voto válido, su porcentaje se obtiene a partir de los votos válidos (la suma de los votos a candidaturas y los votos blancos). El voto nulo (artículo 96, 1a 4, LOREG) en nuestro sistema electoral carece de eficacia, pues el Derecho se lo niega. Un elector que tiene derecho de sufragio pierde ese derecho si al emitir su voto no cumple con todas las formalidades requeridas; y esto puede ser por ignorancia, por equivocación o *intencionadamente*, pero en todos los casos el resultado es el mismo: su nulidad. Por ello, el porcentaje del voto nulo no se obtiene a partir del voto válido, sino que se calcula sobre el total de votantes. Sumar ambos porcentajes encierra un error de concepto y un error matemático.

¿Cómo, entonces, discernir entre los votos nulos producidos por errores fortuitos de aquellos otros que son «nulos intencionados»? Es complicado y por lo tanto susceptible de manipulación. En todo caso, en nuestro contexto electoral de algo más de treinta años de democracia, cuando operamos con el voto nulo, porque ha sido una opción reclamada por alguna candidatura (HB/EH/ANV...), lo habitual es deducir el llamado «voto nulo técnico», que es aquel no intencionado, fortuito y al que se le atribuye alrededor del 1% de los votantes.

Observados los resultados electorales del pasado 22 de mayo, nos encontramos que al analizar los datos en perspectiva histórica, la imagen gráfica que aparece es más matizada de lo que se ha sostenido en los medios, como veremos a continuación. El gráfico siguiente muestra que, efectivamente, tanto el voto blanco como el voto nulo han experimentado un aumento importante en las últimas elecciones.

Gráfico 1
Evolución del voto blanco y nulo en las Elecciones Municipales (1987-2011)



El voto en blanco ha sido la quinta opción más elegida por los ciudadanos, mientras que el voto nulo ha sido la séptima opción, en número de sufragios, un hecho que se ha subrayado para argumentar que el movimiento del 15-M tiene un muy considerable potencial electoral, y un claro y cuantificable apoyo popular.

Gráfico 2
Resultados Electorales en España en Elecciones Locales (1999-2011)

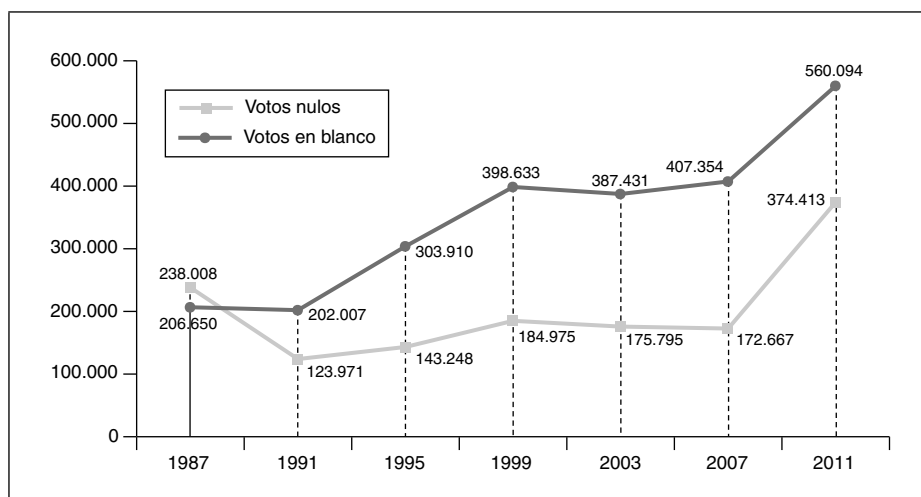
Municipales 2011		Municipales 2007	
PP	8.474.031	PP	7.916.075
PSOE	6.276.087	PSOE	7.760.865
IU	1.424.119	IU	1.217.030
CIU	778.679	CIU	723.325
UPyD	465.125	ESQUERRA-AM	347.601
		BNG	315.279
EAJ-PNV	327.100	PNV	310.036
BILDU-EA	313.231		
ESQUERRA-AM	271.349	ICV-EUIA-EP	258.179
B.N.G.	261.513	PA	234.885
ICV-EUIA-E	241.919	CC-PNC	217.407
Municipales 2003		Municipales 1999	
PSOE	7.999.178	PP	7.334.135
PP	7.875.762	PSOE	7.296.484
IU	1.394.871	IU	1.387.900
CIU	789.871	CIU	774.074
ERC-AM	419.961		
PNV/EA	408.317	PA	355.684
		BNG	290.187
ICV-EPM	335.861	EAJ-PNV/EA	272.736
PA	332.970	EH	272.446
BNG	325.331	CC	267.773
		IC-V-EPM	230.015
CC	283.701	ERC-AM	225.576
		BLOC-VERDS	111.759

Sin embargo, si observamos el número de votos blancos y de votos nulos en las últimas cuatro elecciones municipales, vemos claramente que lo normal ha sido que el voto blanco sea la quinta opción más apoyada, mientras

que el voto nulo parece crecer, o mejorar su posición relativa en este ranking, con cada elección que se celebra. Esto sugiere que de la posición que ocupan el voto blanco y el voto nulo en relación a las principales candidaturas, no puede extraerse la conclusión que se pretendía y menos aún mezclarlos. Aunque, evidentemente, ello no significa que el incremento del voto blanco y nulo no sea relevante.

Interesa tratar los datos del País Vasco de forma específica, ya que el voto nulo (además de la abstención) ha tenido un significado especial en algunas elecciones. Como las distintas marcas de la IA pidieron el voto nulo en Municipales 2003 y 2007, Generales 2004 y en Autonómicas 2009 –cuando la llamada a votar D3M, dio lugar a votos nulos–, se ha considerado interesante indagar la evolución de estos dos indicadores excluyendo los datos de dicha Comunidad Autónoma.

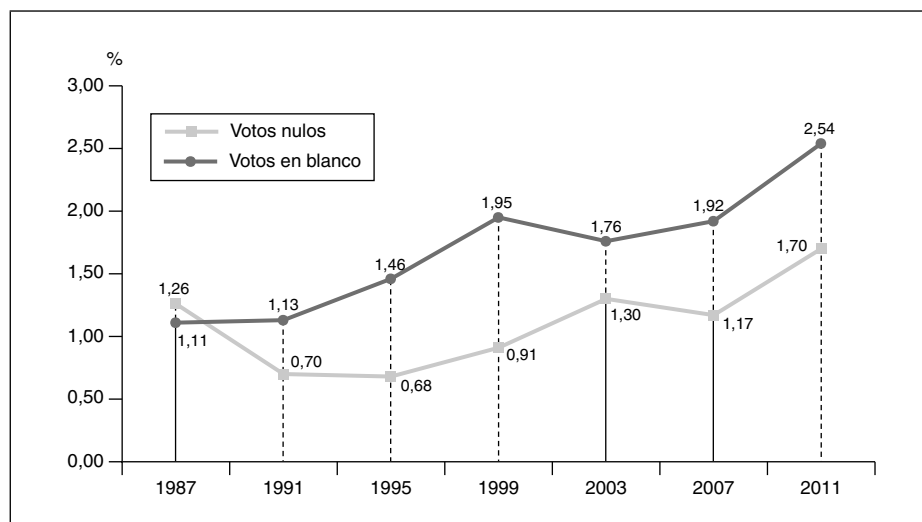
Gráfico 3
Evolución del voto blanco y nulo en las Elecciones Municipales (1987-2011), excluido el País Vasco



El gráfico adjunto con la evolución del voto blanco y nulo en España, excluido el País Vasco, muestra de forma mucho más nítida que tanto el voto blanco como el voto nulo han experimentado un fuerte incremento en estas elecciones locales, e indica que las encuestas post-electorales deberán prestar una especial atención a estos tipos de sufragios, para entender las causas que han llevado a su claro incremento.

El gráfico siguiente muestra la evolución del voto blanco y nulo en toda España en valores porcentuales, donde se observa claramente la subida de ambos tipos de sufragio en las últimas elecciones municipales. Un incremento llamativo en ambos casos que indica, también aquí, la conveniencia de una mayor indagación en los análisis y encuestas post-electorales.

Gráfico 4
Evolución del voto blanco y nulo en las Elecciones Municipales (1987-2011)



El caso del País Vasco, tanto en valores porcentuales como en valores absolutos, refleja lo señalado en relación con el voto nulo cuando se convierte en consigna política. Por otra parte, los incrementos del voto nulo y blanco en estas elecciones de 2011 han sido reducidos, aunque el nulo se mantiene algo superior al porcentaje habitual, pues suele estar por debajo del 1% en el País Vasco (0,65%) cuando no hay llamamientos al mismo.

Gráfico 5
País Vasco. Evolución del voto blanco y nulo en las Elecciones Municipales (1987-2011)

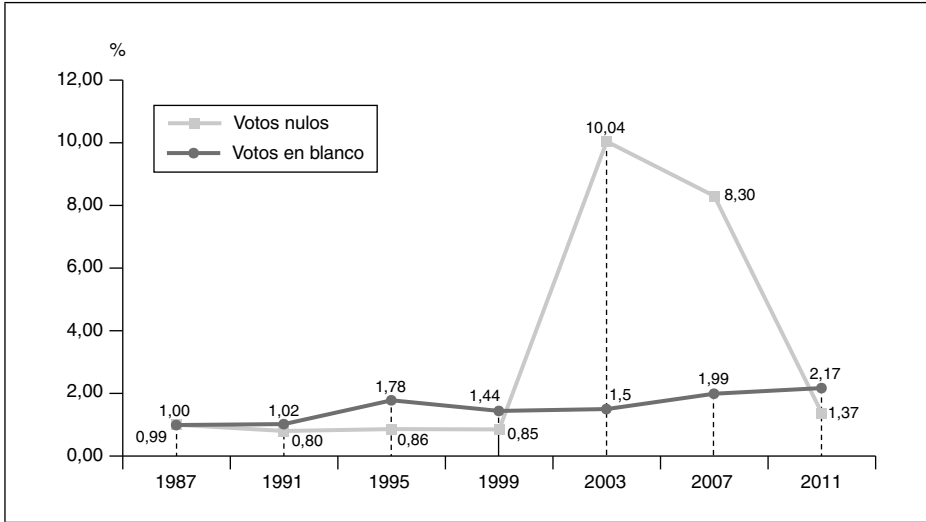
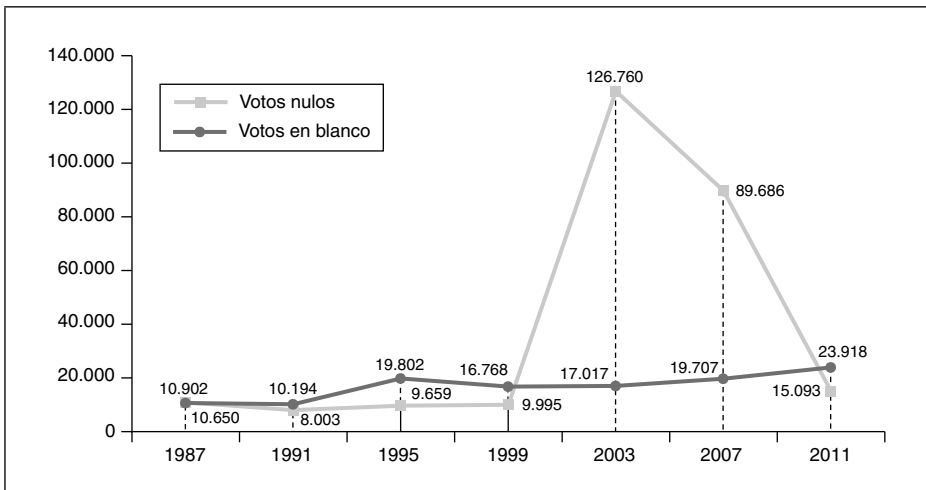
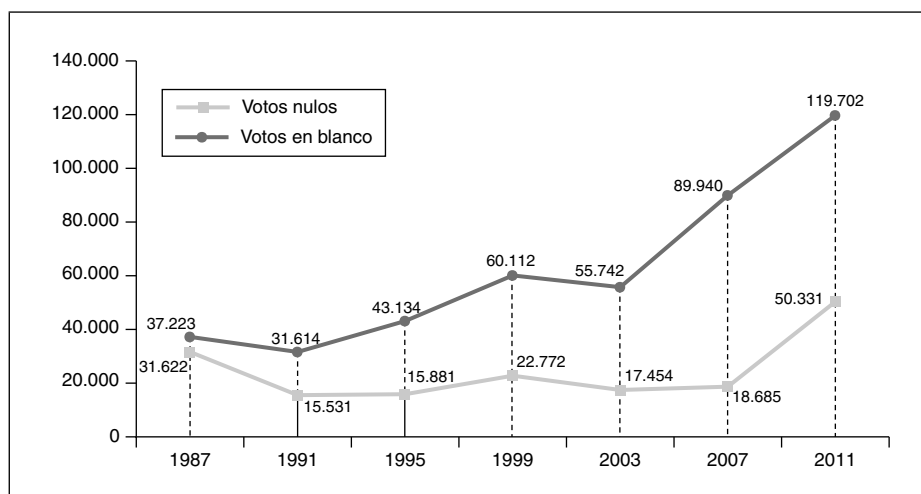


Gráfico 6
País Vasco. Evolución del voto blanco y nulo en las Elecciones Municipales (1987-2011)



El número de votos blancos y nulos también se ha incrementado de forma importante en Cataluña en las recientes elecciones municipales. Si observamos la evolución de esos dos tipos de sufragios en perspectiva histórica en Cataluña, vemos que la evolución del voto nulo es muy similar a la del mismo en el conjunto de España (excluidos los singulares datos del País Vasco). Sin embargo, el voto blanco muestra una evolución llamativa, pues ya en las elecciones locales de 2007 experimentó un importantísimo crecimiento, que no se dio en el conjunto de España.

Gráfico 7
Cataluña. Evolución del voto blanco y nulo en las Elecciones Municipales (1987-2011)



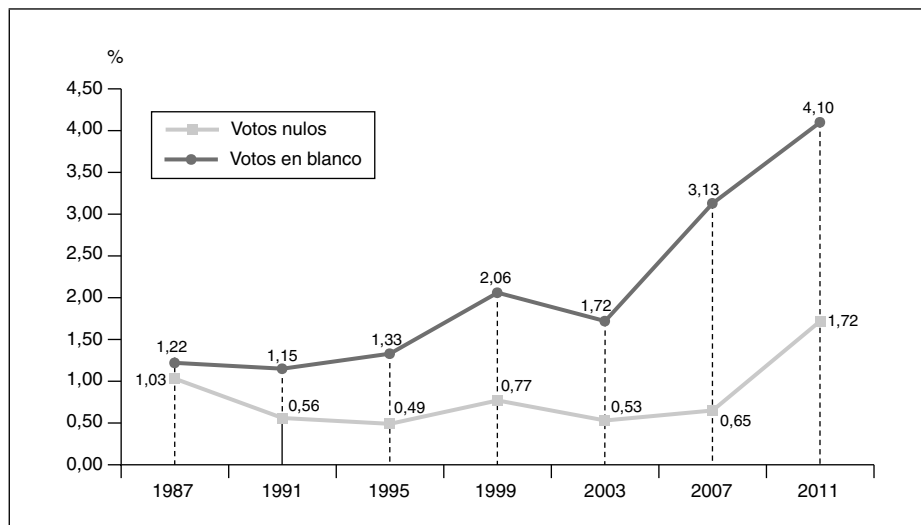
Si comparamos el número de sufragios que han ido a parar al voto blanco y nulo con los sufragios recibidos por las principales candidaturas en las cuatro últimas elecciones municipales celebradas en Cataluña, sorprende la enorme estabilidad del ranking que ocupan tanto el voto blanco como el nulo: el primero ha sido la sexta opción más popular en las cuatro elecciones que nos ocupan, mientras el nulo ha sido la octava opción en número de votos.

Gráfico 8
Resultados Electorales en Cataluña en Elecciones Locales 1999-2011

Municipales Mayo 2011		Municipales Mayo 2007	
CIU	778.042	PSC-PM	924.773
PSC-PM	721.443	CIU	723.325
ESQUERRA-AM	257.564	ESQUERRA-AM	334.928
PP	363.555	PP	283.195
ICV-EUIA-E	241.919	ICV-EUIA-E	257.947
C.U.P.	62.111	CS	67.298
FIC	12.508	CUP	18.536
PXC	65.905	FIC	17.478
AAEI OSONA	4.248	CAV	13.461
S.I.	31.905	PXC	12.447
Municipales Mayo 2003		Municipales Junio 1999	
PSC-PM	1.103.851	PSC	1.090.954
CIU	789.871	CIU	774.074
ESQUERRA-AM	414.549	PP	318.871
PP	360.553	IC-V-EPM	230.015
ICV-EUIA-E	335.861	ERC-AM	224.955
FIC	23.278	EUIA	57.698
AIPN	3.740	FIC	22597
E.U.-I.U.	3.496	INDP	12.820
FUPS	2.598	AINP	5.338
ADMC	2.303	U.P.M.	3.404

Para terminar, mostramos la evolución porcentual de los votos blanco y nulo en Cataluña, que confirma y matiza el primer análisis realizado: el voto nulo ha experimentado un incremento muy importante en Cataluña, algo que es evidente si observamos que duplica al dato más alto habido entre 1991 y 2007 en Cataluña.

Gráfico 9
Cataluña. Evolución del voto blanco y nulo en las Elecciones Municipales (1987-2011)



Por su parte, el voto en blanco ha crecido también en 2011, alcanzando igualmente su techo histórico en unas municipales en Cataluña, aunque en realidad su incremento relativo fue mucho mayor en 2007 de lo que lo ha sido en 2011.

La evolución del voto blanco y nulo mostrada, tanto en España como en el País Vasco y en Cataluña, permite destacar algunos aspectos interesantes:

- El voto blanco siempre ha sido una opción presente en todas las elecciones celebradas en la democracia actual.
- El mayor incremento del voto nulo y/o blanco se da en el voto blanco y referido a España, excluido el País Vasco.
- En Cataluña, la presencia del voto blanco todavía es aún más evidente por su excepcional estabilidad como sexta opción.
- También ha subido el voto blanco en el País Vasco, aunque mucho menos.
- El voto nulo también ha subido en estas últimas elecciones y está por encima del 1% desde 2003. Pueden ser incrementos residuales, pero deberá prestarse atención a ellos.

- Cuando el voto nulo se convierte en consigna puede superar el 10% de los electores, como se observa en el País Vasco.
- El incremento del voto blanco y del nulo en las últimas elecciones locales hace pensar en su relación con el movimiento del 15-M, lo que sugiere prestarles especial atención en las encuestas post-electorales.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DEL INTERIOR

ISSN 1889-6316



9 771889 631005

10,00 €