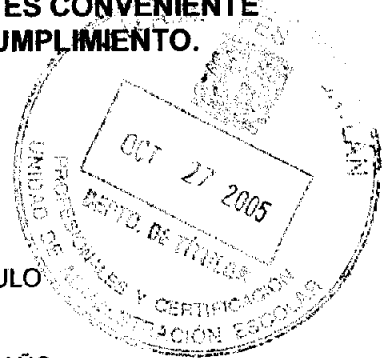




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
CAMPUS ACATLÁN

**ANTE LA OBLIGATORIEDAD DEL VOTO, ES CONVENIENTE
SANCIONAR EFICAZMENTE SU INCUMPLIMIENTO.**

TÉSIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO
DE LIC. EN DERECHO
PRESENTA
FRANCISCA DIONICIO AVENDAÑO
9556676-6



ASESOR DE TÉSIS
LIC. SAUL MANDUJANO RUBIO
Mayo de 2005

14351199



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

A MI MADRE LE DOY LAS GRACIAS POR HABERME DADO LA VIDA Y SU APOYO INCONDICIONAL EN TODOS LOS MOMENTOS BUENOS Y MALOS DE MI VIDA.

A MIS HERMANAS POR DARME SU APOYO Y MOTIVACIÓN PARA QUE YO SIGUIERA ADELANTE.

A DIOS POR DARME VIDA Y PERMITIRME SEGUIR ADELANTE SIEMPRE.

A LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MÉXICO POR HABERME BRINDADO LA OPORTUNIDAD DE FORMAR PARTE DE ELLA.

A LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES CAMPUS ACATLAN POR LA ENSEÑANZA Y FORMACIÓN PROFESIONAL QUE ME BRINDARON.

A MI ASESOR: LIC. SAUL MANDUJANO RUBIO POR HABERME DIRIGIDO LA TESIS.

A TODOS MIS PROFESORES POR BRINDARME LOS CONOCIMIENTOS QUE ME PERMITIERAN TENER UNA FORMACIÓN PROFESIONAL.

A MIS AMIGOS POR SU APOYO INCONDICIONAL.

A TODOS ELLOS MI MAS SINCERO AGRADECIMIENTO.

ANTE LA OBLIGATORIEDAD DEL VOTO, ES CONVENIENTE SANCIONAR EFICAZMENTE SU INCUMPLIMIENTO

INTRODUCCION

Según el Informe sobre la Democracia en América Latina, presentado en el año 2004 por la comisión que encabezaré el ex-presidente argentino Dante Caputo, dentro de los trabajos encomendados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se reveló que la democracia en la región es incipiente, sin resolver en definitiva la posibilidad de un regreso al autoritarismo.

Conforme al documento, se manifiesta honda preocupación por los bajos índices de participación política en la zona, el escaso interés en las cuestiones electorales y sensible carencia de cultura política. Algunos países latinoamericanos registran deprimentes niveles de participación, especialmente aquellos donde el registro electoral no incluye a todos los ciudadanos potenciales y donde el voto no es obligatorio o, siéndolo, no hay acciones eficaces en contra de quienes no lo ejerzan.

Si bien la democracia se ha extendido ampliamente en América Latina, sus raíces no son profundas. En el informe se advierte que la proporción de latinoamericanos dispuestos a sacrificar un gobierno democrático en aras de un progreso socioeconómico real supera el 50%. Por primera vez en la historia de la región, la democracia es la forma de gobierno en el poder. Así, los gobernantes son culpados cuando las cosas van mal en materia de empleo, ingreso y servicios básicos que no alcanzan a cubrir las crecientes expectativas de la ciudadanía. El panorama se torna aún más complejo, si se tiene en cuenta que varios factores indispensables para la gobernabilidad democrática, requieren sustancialmente ser fortalecidos.

Consolidar la democracia es un proceso, no un acto aislado. El desafío implica construir instituciones que generen un espacio para el debate político vigoroso pero pacífico; una floreciente sociedad civil que participe plenamente en la profundización democrática. Si la democracia equivale al gobierno del pueblo, significa entonces un Estado de ciudadanos plenos, de hombres y mujeres dispuestos a luchar en ese turbulento territorio donde se desenvuelven los intereses y las pasiones, las luchas reales, que son las luchas por el poder.

Fenómeno cuya dimensión humana y cultural es central, la democracia requiere de participación en la política, ese es precisamente el tema vertebral de la investigación. Efectivamente, el trabajo recepcional que se pone a consideración del lector, parte de un supuesto básico, dentro de una democracia, lo público debe predominar sobre lo privado. En tal orden de ideas, darle eficacia a la obligatoriedad del voto tiene el objetivo de entender al sufragio como una cuestión de interés colectivo a favor de la democracia. Es totalmente justo que todos los ciudadanos, como parte de la comunidad, tengan un mínimo de responsabilidad y compromiso para conservarla. Por esa razón, todo sistema democrático debe establecer, en pos de su buen funcionamiento, principios y obligaciones mínimas que aseguren su sostenibilidad.

No puede discutirse que la abstención abre la puerta a los sistemas políticos inestables, poniendo en entredicho a las instituciones como el sistema de partidos y la limpieza y transparencia de los comicios, dicho de otra manera, la ausencia de participación electoral llega a perturbar los avances democráticos, propiciando condiciones adecuadas para el autoritarismo. Siendo el voto el medio fundamental de relación entre el sistema político y la sociedad, pareciera que no hemos dado en México la dimensión correcta al sufragio, cuando es la calidad del voto un parámetro de evaluación sobre el estado de la democracia.

Estructurada en cuatro capítulos, la tesis parte de una evaluación sobre el comportamiento electoral de los mexicanos, a fin de sostener la modificación constitucional donde se contengan disposiciones que refuercen el carácter obligatorio del voto. Alertando sobre la posibilidad de dar más poder a ciudadanos menos informados, menos competentes y, en realidad, menos ciudadanos, la investigación advierte el peligro de propiciar un tipo de ciudadanía no interesada e increíblemente ignorante de todo lo relacionado con lo público o común.

Partidarios de las iniciativas que fortalezcan la vocación democrática, no simpatizamos con la idea de dejar las cosas como están. Aunque lo más cómodo es conservar el *status quo*, la apatía puede volverse en contra de las propias bases que sostienen nuestro incipiente sistema democrático. El voto no obligatorio, entendido como una libertad personal ilimitada, es perjudicial para el desenvolvimiento progresivo de la democracia. Por esa razón, se insiste en el reclamo de una ley reglamentaria en el ámbito de la ciudadanía, que habría de encaminarse a exigir un comportamiento más comprometido del ciudadano y rescatar la esencia de los deberes políticos. En lo que cabe, contribuir al reforzamiento de la cultura política y superar las actitudes vinculadas a la escasa participación ciudadana.

Luego de explorar el esquema latinoamericano relativo a la justificación y el castigo a la abstención de votar, la investigación concluye resaltando la urgencia de fortalecer en nuestro sistema jurídico la obligatoriedad del voto. Si los problemas de la democracia se resuelven con más democracia, la nación requiere afianzar el compromiso real con esa forma de gobierno. De tal suerte, la consigna utilizada en el presente trabajo es que la democracia implica más ciudadanía, demanda que ha sido insuficientemente discutida y atendida en nuestro país.

CAPITULO I. DE LA OBLIGACION DE VOTAR Y SU RELATIVO ALCANCE, SEGUN SE DESPRENDE DEL TEXTO CONSTITUCIONAL

1.1. Entre la prerrogativa y obligación de votar, una aparente ambigüedad del texto constitucional.

En su visión más comprensiva, un auténtico régimen democrático tiene como ideal la continua práctica y autenticidad del sufragio, elemento que constituye la vía de legitimación del poder político, resultado del libre consentimiento y la participación popular. Por esa razón, los procesos electorales periódicos y libres se convierten en elemento indispensable para el funcionamiento real de todo régimen democrático.

Además de la legitimación del poder, las elecciones tienen funciones básicas en cada sistema democrático, a través de ellas, se fijan canales para organizar la representación, se integran cuadros de gobierno y se organiza la transmisión del poder político. Naturalmente, hacer realidad esas funciones es una tarea complicada, pues requiere la atención esmerada de factores sociopolíticos, históricos y culturales que hagan posible la participación plena de la ciudadanía, propiciando que las consultas populares, vía elecciones libres, constituyan los mejores instrumentos logrados para materializar la intervención ciudadana en la vida política de los Estados.

Piedra angular del proceso mediante el cual la ciudadanía puede influir en las decisiones públicas, el acto de votar representa un momento indispensable del régimen democrático. Efectivamente, el voto tiene en las democracias carácter muy especial, existiendo fuerte asimetría entre la brevedad y sencillez del acto de votar y el alcance de sus consecuencias.

Quienes ejercen su derecho al sufragio tienen en sus manos, sólo por¹ breves instantes, la oportunidad de emitir decisiones capaces de afectar el rumbo político de una nación. En los Estados modernos, ningún fenómeno es tan común como las elecciones, pero tampoco hay fenómeno cuya significación real varíe tanto. Las elecciones son lo más aproximado al control del gobierno por la ciudadanía. (1)

Base indiscutible de la participación ciudadana en la vida democrática de nuestro país, el artículo 41 de la Constitución General de la República establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. De acuerdo con el precepto constitucional, el sufragio es elemento indispensable del régimen democrático y herramienta para que el pueblo ejerza su soberanía por medio de los poderes de la unión.

Entrando al terreno normativo, dentro del cual debe ubicarse si el acto de votar constituye en realidad una obligación ciudadana, el artículo 35 de la Carta Magna determina como prerrogativas políticas del ciudadano las siguientes:

- I. *Votar en las elecciones populares;*
- II. *Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;*
- III. *Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;*

¹ Reynoso Diego. Votos ponderados. Sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital. Facultad latinoamericana de ciencias sociales. 1ª. Edición. México 2004, p.67

IV. *Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;*

V. *Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición*

Réplica de lo dispuesto por la Constitución de 1857, reproducido también en el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, se denomina prerrogativa lo que hasta entonces era identificado como derechos. La modificación obedece a que algunas disposiciones contenidas en el precepto constitucional, representan auténticos derechos ejercitables y coercibles, como el ejercicio del derecho de voto (activo) o del derecho de petición. Otros en cambio, implican sólo una capacidad o idoneidad, como la hipótesis de ser votado, es decir el voto pasivo. Emplear el término prerrogativas resultaba más amplio, cubriendo ambas posibilidades.

Prerrogativa significa que se tiene el derecho antes de intentarse rogativa alguna, es decir, antes de plantear demanda o solicitud de cualquier especie. En otras palabras, se da por descontado que se tiene el derecho aún sin ejercerlo y de rigor debe darse trámite a cualquier rogativa o solicitud en que se ejerza, aun cuando la posibilidad de ejercerlo sea remota, como sucede con el voto pasivo.

De naturaleza totalmente diversa a las garantías individuales, los derechos políticos consagrados en el precepto constitucional que se revisa, constituyen facultades que un Estado de extracto democrático otorga a las personas reputadas como ciudadanos, bien para intervenir, mediante la emisión del sufragio (voto activo) en la designación de los sujetos que habrán de integrar un órgano estatal determinado, o bien para figurar como candidatos a tal designación. Por su parte, las garantías individuales son

obstáculos jurídicos que el propio Estado impone (auto-limitación) a su actividad soberana en beneficio de los gobernados. Mientras que el derecho político es de carácter ocasional, cuando menos en su ejercicio o actualización, el derecho público individual está siempre en ejercicio o actualización cotidianos.²

Sujeto siempre a una condición, los derechos políticos están investidos de un carácter funcional. En efecto, entendidos como subcategoría de los derechos de función, los derechos político-electorales, interpretados en sentido amplio y en contraposición a los derechos civiles, constituyen condiciones jurídico-políticas esenciales para la realización material de todos los derechos públicos subjetivos. Las prerrogativas políticas, implican los derechos funcionales de los cuales se benefician los individuos por el simple hecho de ser miembros de una determinada colectividad.

Ciertamente, la ejecución de los derechos funcionales de carácter público, solo supone, en rigor, realizar una función pública de tipo no estatal, ya que los ciudadanos que la ejercen no lo hacen representando al Estado, sino en nombre propio y en atención a los intereses de la comunidad donde se insertan. Mientras los derechos civiles permiten al ser humano, en general, gozar de una esfera personal de autonomía frente al Estado y las demás personas privadas, los derechos políticos posibilitan al ciudadano participar en asuntos públicos, es decir, ejercer una función.

Considerado una regla *sine qua non* de las democracias, el derecho a votar ha sido complementado con el deber legal de ejercerlo. Declarado como obligación cívica, artículo 36 fracción III de la Constitución Política, el votar es parte de los deberes que los Estados imponen al ciudadano. Dada la importancia del sufragio, es entendible proteger el bien común derivado de la acción de votar, precisamente porque el voto se estima como una función pública asignada al ciudadano. Ahora bien, en estricto sentido, la

² Cultura y Sociedad. Instrucción cívica. El Sufragio. www.bloquenorteauc.com/biblioteca/detalle

obligación consiste en atraer al ciudadano a las urnas, pues el único acto que puede ser obligatorio es la asistencia el día de la jornada electoral, toda vez que ante la secrecía del voto no se puede comprometer al ciudadano a tomar decisiones, de hecho, el incremento en el porcentaje de papeletas nulas por la emisión del voto en blanco, constituye una forma de protesta.

Respecto a la discusión en cuanto al voto facultativo y al voto obligatorio existe una gran polémica. La cuestión de si el sufragio debe ser considerado como un simple derecho que el ciudadano ejerce o no a voluntad, o si es, al mismo tiempo, un deber y una función pública, tiene hondos repercusiones en el funcionamiento efectivo de la democracia y está relacionado con dos aspectos de la vida política: el problema de la abstención electoral y el voto obligatorio. Si se acepta que el sufragio es un simple derecho, no puede haber medios legales para obligar al ciudadano a ejercerlo. Por el contrario, si se acepta que es un deber, y más jurídicamente, una función pública, entonces el Estado debe disponer de instrumentos legales para garantizar su cumplimiento, lo cual conmina a hacerlo obligatorio.

Diversos sistemas jurídicos han respondido de manera enérgica a la teoría del sufragio como función pública. Incorporado en su cuerpo normativo, el voto obligatorio compromete a todo el conglomerado en la toma de decisiones de interés común, sancionando de distinta manera el incumplimiento. En América del Sur, son varias las legislaciones donde se castiga ejemplarmente el abstencionismo, ya sea mediante la imposición de multas o el retiro de beneficios derivados de la asistencia social.

Afirmar que el votar es la vez una obligación y un derecho, puede parecer un contrasentido. Si partimos de la base que los electores deben ejercer su derecho, la explicación teórica-jurídica de la obligatoriedad del sufragio, radica en la tesis de que la realización del derecho político de participar en la elección de la representación política, es sinónima de deber cívico. La

existencia del voto obligatorio obedece, entre otras razones, a la de contrarrestar riesgos de manipulación electoral mediante un abstencionismo forzado.³

Con relación al derecho mexicano, por un lado, se afirma que votar en las elecciones populares es una prerrogativa ciudadana, mientras por otro, se sostiene que es una obligación. En el caso concreto del artículo 38 de la Constitución Política, la fracción I dispone que los derechos o prerrogativas ciudadanas pudieran suspenderse ante la falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Según el precepto, al no ejercer el derecho al voto, el ciudadano se coloca en el supuesto de suspensión de sus derechos políticos. De tal manera, si en la propia Constitución se determina la sanción que habrá de corresponder al incumpliendo del deber cívico de votar en las elecciones populares, la acción de votar habrá de ser entendida como una obligación ciudadana.

Superar la aparente ambigüedad del texto constitucional, podría implicar modificar el contenido del artículo 35, suprimiendo la fracción I relativa a la prerrogativa ciudadana de votar en las elecciones populares, para dejarla exclusivamente como una obligación. A diferencia de las demás prerrogativas previstas en el dispositivo constitucional, votar en las elecciones populares es la única que de carácter eminentemente político amerita ser considerada como una obligación, pues en lo que hace a la prerrogativa del voto pasivo, la libertad de asociación y el derecho de petición, éstas, en ningún caso, pueden ser estimadas obligaciones ciudadanas. Dicho de otra manera, no puede sancionarse con la suspensión de derechos políticos a quienes se abstengan de aspirar a cargos de elección popular o participar en asociaciones con fines políticos. En estricto sentido, una interpretación funcional del artículo 38 constitucional permite desprender que la suspensión a los derechos y

³ Colomé Gabriel. La lógica del voto obligatorio. www.confidencial.com.ni/cinco/obligatorio

prerrogativas ciudadanas, por incumplimiento a las obligaciones que impone el artículo 36, sólo se refiere, en el sentido estrictamente político, a no votar en las elecciones populares.

Dicho con toda contundencia, votar en las elecciones populares debe ser una actividad llevada particularmente al terreno de las obligaciones ciudadanas, superando la aparente ambigüedad del texto constitucional. Insistiendo en el planteamiento, el artículo 36 fracción III de la Constitución Política, establece como obligación del ciudadano votar en las elecciones en los términos que señale la ley. De todas las prerrogativas contenidas en el artículo 35, sólo la de votar es considerada como una obligación. En todas las demás, el dispositivo constitucional las coloca en el terreno de los derechos, sin propiciar el contrasentido de derecho y obligación.

Aún sin desconocer la teoría del sufragio como derecho, debe predominar la lógica inherente a admitir que el votar es un deber jurídico estricto. En tal sentido, el sufragio no es un derecho disponible por el individuo, sino una obligación jurídica que le es impuesta en aras del funcionamiento armónico de la vida política del Estado. Por supuesto, es difícil superar la concepción flexible e híbrida del sufragio, acogida mayoritariamente. Sin embargo, merece insistirse que el voto constituye una función, pues a través del mismo se procede a determinar la orientación de la política general, ya sea mediante la designación de los órganos representativos o la votación de propuestas sometidas a la consideración del cuerpo electoral, presupuesto que lo coloca irremediamente como una obligación del ciudadano.⁴

Avanzando en la exposición de la tesis, es conveniente insistir que el votar en las elecciones populares es un deber. Dada la interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales enunciadas, relacionando la fracción III del artículo 36 con la fracción I del artículo 38 constitucional, votar es un deber que en caso de incumplimiento amerita como sanción la suspensión

⁴ Byrne Hugo J. Las debilidades de la democracia. www.amigospais.guaracabuya.org/oaghb094

de los derechos o prerrogativas ciudadanas. Si el votar fuera un derecho, su no ejercicio estaría exento de posibles sanciones, por el contrario, al estimarlo como obligación, su incumplimiento hace susceptible al infractor de las penas previstas en el dispositivo constitucional aplicable.

1.2. Suspensión de derechos y prerrogativas del ciudadano ante el incumplimiento de su obligación de votar.

De predominio político, la vinculación del ciudadano con el Estado se encuentra estrechamente relacionada con la participación electoral, ya sea mediante el voto activo, voto pasivo o la afiliación a partidos políticos. De tal forma, la suspensión de las prerrogativas ciudadanas afecta particularmente en ese tenor.

Conforme al artículo 38 de la Constitución Política, los derechos y prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

- I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señale la ley;*
- II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;*
- III. Durante la extinción de una pena corporal;*
- IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;*

- V. *Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y*
- VI. *Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.*

La ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos del ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

Característica de la suspensión es su temporalidad. A diferencia de la pérdida de la ciudadanía, de sentido permanente, la suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos es temporal, tan es así, que el párrafo final del precepto constitucional invocado prevé la rehabilitación de los mismos.

Analizado con cuidado el artículo 38 de la Constitución Federal, las causas de suspensión se dirigen particularmente al modo honesto de vida, requisito para obtener la ciudadanía mexicana. Las fracciones II, III, IV, V y VI, guardan estrecha relación con el comportamiento "social" que corresponde a los ciudadanos mexicanos. Efectivamente, la suspensión deriva de situaciones consideradas antisociales, consecuencia de la conducta criminal o delictiva del sujeto.

Por otra parte, consultando el Código Penal Federal, el Título Segundo menciona en su Capítulo I las Penas y Medidas de Seguridad. El artículo 24, numeral 12, de este ordenamiento, señala la *suspensión o privación de derechos* como una modalidad de las penas. En el Capítulo IX, artículos 45 y 46, se describe con más detalle esa penalidad.

Atendiendo lo dispuesto por el artículo 45 del Código Penal Federal, la suspensión de derechos es de dos clases:

- I. *La que por ministerio de ley resulta de una sanción como consecuencia necesaria de ésta, y*

- II. *La que por sentencia formal se impone como sanción.*

En el segundo caso, si la suspensión se impone con otra sanción privativa de libertad, comenzará al terminar ésta y su duración será la señalada en la sentencia. Este último señalamiento, no guarda relación con lo prescrito en el artículo 46 del mismo ordenamiento, cuando la privación de derechos es consecuencia de una pena privativa de libertad.

Según lo dispone el artículo 46 del Código Penal Federal, la pena de prisión produce la suspensión de los derechos políticos y los de tutela, curatela, ser apoderado, defensor, albacea, perito, depositario o interventor judicial, síndico o interventor en quiebras, árbitro, arbitrador o representante de ausentes. La suspensión comenzará desde que cause ejecutoria la sentencia respectiva y durará todo el tiempo de la condena.

Por tratarse de situaciones distintas, la rehabilitación de los derechos suspendidos opera de diversa manera. En el supuesto del artículo 46, la suspensión no está determinada por la ley, ni resultó impuesta como sanción en una sentencia. Precisamente por ello, recuperada la libertad, el sujeto deberá gozar nuevamente de los derechos suspendidos. Caso contrario, ocurre en la hipótesis del artículo 45. Toda vez que la suspensión se desprende del contenido de la ley o es impuesta en una sentencia, deberá cumplirse el plazo de suspensión ordenado en cada situación particular, el sujeto podría gozar de libertad pero no de sus derechos o prerrogativas.

Entrando en materia, dirigidos al análisis de la suspensión de prerrogativas como consecuencia del incumplimiento a la obligación de votar, es importante destacar que ante la ausencia de una ley reglamentaria en el tema de la ciudadanía, existe falta de precisión respecto a diversos aspectos relevantes relacionados con la suspensión y rehabilitación de los derechos ciudadanos. Partiendo de la fracción I del artículo 38 constitucional, los derechos y prerrogativas de los ciudadanos podrán suspenderse por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36 del citado ordenamiento. Dadas las circunstancias, se trata de obligaciones particularmente de índole política, por esa razón, sólo excepcionalmente podría un juez ordenar la suspensión, situándonos en el supuesto del artículo 408 del Código Penal Federal. Efectivamente, la fracción IV del artículo 36 obliga a los ciudadanos a desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, no hacerlo, daría lugar a la aplicación del artículo 408 del Código Penal Federal, que establece la suspensión de los derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo de treinta días, previsto en el primer párrafo del artículo 63 constitucional. En ese supuesto, la suspensión sería ordenada por el juez y se ajustaría a lo previsto en el artículo 45 del ordenamiento penal.

Si profundizamos en el comentario del párrafo anterior, valdría la pena destacar lo siguiente. Con fundamento en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 162, y el Código Penal Federal, artículos 45 y 46, la suspensión de los derechos políticos debe ser ordenada por una autoridad judicial, esa facultad, no correspondería a instancias administrativas. En estricto sentido, al no existir ley reglamentaria, la suspensión de los derechos y prerrogativas se haría de conformidad con las disposiciones vigentes. Ahora bien, como toda suspensión es temporal, consistiendo en la interrupción del ejercicio de los derechos y prerrogativas, es viable la rehabilitación de los mismos. Sin

embargo, al no existir disposición precisa que determine a la autoridad facultada para ordenar la rehabilitación, aplicando la lógica, deduciríamos, si la suspensión es ordenada por el juez, a él corresponderá, con apoyo en la ley, determinar la manera de rehabilitarlos.

Siendo la columna vertebral de este inciso, lo hasta ahora descrito en el análisis sobre la suspensión de los derechos políticos del ciudadano por el incumplimiento a la obligación de votar, deja en evidencia que en el marco constitucional, no existe disposición alguna relativa a la efectividad de la sanción. Por otro lado, dada la carencia de una ley reglamentaria en la materia, el castigo previsto para quienes se abstienen de cumplir la obligación de votar, es prácticamente letra muerta.

Según lo indica la fracción I del artículo 38 constitucional, a quien sin causa justificada incumpla cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36, se le podrán suspender sus derechos o prerrogativas ciudadanas, hasta por un año, además de las penas que por el mismo hecho señalare la ley. Tal como fue sostenido en el inciso anterior, en estricto sentido, desde el punto de vista electoral, el votar constituye una obligación particular del ciudadano, pues si bien es cierto que el desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, así como los cargos concejiles del Municipio donde resida, son deberes previstos en las fracciones IV y V del artículo 36, derivan en realidad del deseo voluntario de participar como candidato a cargos de elección, circunstancia a la que no puede obligarse a ningún ciudadano.

A mayor abundamiento, de las prerrogativas ciudadanas contenidas en el artículo 35 constitucional, sólo el votar se mueve en la concepción híbrida y flexible del derecho y la obligación, en todas las demás, el terreno queda abonado especialmente en el ámbito de las prerrogativas. Ante tal deducción, la sanción al incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 36, cobra especial relevancia para la negativa de ejercer el voto, pues tal como ha quedado descrito, negarse a desempeñar los cargos de

elección popular amerita la aplicación explícita de las disposiciones contenidas en el Código Penal Federal.

Negarse a votar, en estricto sentido, no tiene repercusión alguna en el derecho mexicano. Ciertamente, el hecho de tener indicada sanción al incumplimiento de las obligaciones políticas del ciudadano, no conlleva necesariamente la aplicación efectiva de las medidas previstas. En efecto, según se desprende del texto constitucional, al ciudadano que se abstenga de cumplir su obligación de votar en las elecciones populares, podrá corresponderle la suspensión de sus derechos o prerrogativas hasta por un año, pudiendo imponérsele otras penas que por el mismo hecho señale la ley. Sin embargo, no se tienen antecedentes de sanciones impuestas a los millones de mexicanos que en cada proceso electoral se suman a las filas del abstencionismo.

Plantear la aplicación de sanciones efectivas a quienes no cumplan sus obligaciones ciudadanas, es un tema de naturaleza polémico. El simple hecho de fortalecer la idea de la obligatoriedad del voto, confronta opiniones de lo más diverso. Por un lado, se manifiestan quienes indican que se coarta la libertad del sufragio, resistiéndose a cualquier iniciativa para penalizar el abstenerse de votar en las elecciones populares. Por otro, se muestra simpatía con el fortalecimiento de la cultura política a través de la obligatoriedad real del voto y la participación ciudadana.

1.3. Carencia de una cultura política y la escasa participación electoral en México.

Fundamental importancia reviste para la ciencia política actual, el tema de la cultura política, pues es a partir del conocimiento de los valores, creencias, convicciones y conductas de los ciudadanos, que una sociedad determinada puede comprender e incidir en la posibilidad de construir y garantizar la solidez de un sistema democrático.

Toda sociedad construye su propia forma de representarse al mundo y la cultura entendida como el conjunto de símbolos, normas, creencias, ideales, costumbres, mitos y rituales que se transmiten de generación en generación, otorgando identidad a los miembros de una comunidad. Dicha identidad, orienta, guía y da significado a sus distintos quehaceres sociales, brindando consistencia a una sociedad a través de herencias, imágenes y experiencias colectivas que otorga a la población su sentido de pertenencia.⁵

Tan antigua como la reflexión misma sobre la vida política de una comunidad, desde los orígenes de la civilización, es la preocupación por comprender la forma en que la población organiza y procesa sus creencias, imágenes y percepciones sobre su entorno político y de que manera ésta influye en la construcción de las instituciones y organizaciones políticas de una sociedad. De igual modo, despierta interés como percibe una población el universo de relaciones vinculadas con el ejercicio del mandato y la obediencia, y como las asume.

De acuerdo con lo anterior, la idea de la cultura política existe, pues las sociedades requieren de un consenso sobre valores y normas que respalden a sus instituciones políticas y legitime sus procesos. Una cultura política democrática, se convierte entonces en pilar fundamental de un sistema democrático estable. Para que éste funcione, de manera permanente, es necesario se construya un patrón cultural identificado con los principios democráticos, que dé lugar a la estabilidad política y al desempeño gubernamental, lo que en buena medida depende de la legitimidad que posea ante los ojos de los ciudadanos, entendiéndose como la coincidencia entre lo que concibe y espera de las autoridades y estructuras públicas y el desempeño de éstas.⁶

⁵ Verdugo Quiñónez Elena. Reflexiones en torno a la cultura política electoral en México. Quinto Seminario Sobre "Características de la participación y el abstencionismos electoral en México". Centro de formación y desarrollo de la junta local ejecutiva de Yucatán. México 2003, p. 5

⁶ Rodríguez Alonso Jesús. Cultura y Democracia en México hacia el siglo XXI. <http://sincronia.cucsh.udg.mx/cultdem>.

Ahora bien, conforme al análisis y reflexión expuesta, podemos concluir que en nuestro país sigue pendiente el arraigo de una auténtica cultura política. Existen temas inconclusos como el desarrollo político y la convivencia civilizada, para lograr la consolidación de la democracia y un verdadero concepto de cultura política. Con exactitud, no sabemos lo que piensan los ciudadanos mexicanos respecto a su entorno político y las causas o valores que los impulsan a no participar en asuntos públicos, a comportarse solo como objeto pasivo de los funcionarios gubernamentales.

Actualmente, México se encuentra trabajando en una transformación política, donde la honestidad y transparencia en el juego electoral le permitan arraigar un cambio en la idea del voto, concibiendo este como el mejor camino a la fidedigna representación. Del mismo modo, se busca un margen de tolerancia mayor, donde los derechos de los que piensan distinto sean aceptados a efecto de construir una verdadera cultura democrática. Este esfuerzo intelectual y ético que se empeña en realizar cambios democráticos, creando un espacio de opinión, a efecto de renovar la cultura política por tanto tiempo arraigada en nuestro país, ha logrado en forma paulatina ciertos conceptos como el reconocimiento de la diversidad y la pluralidad; la formación de partidos y tendencias políticas consientes de sus alcances y limitaciones; el respeto a los derechos de las minorías, las disputas políticas y los espacios de poder y representación en manos de diversos actores políticos. Este cambio paulatino, conduce a una lógica donde el autoritarismo ya no debe tener cabida; donde la contienda debe realizarse en un ambiente civilizado y los espacios de poder y representación no se encuentren solo en algunas manos.⁷

A pesar de que la ciudadanía mexicana acude a las urnas con mas conciencia y se encuentra mas familiarizada con su derechos civiles y políticos, las encuestas realizadas, que no dejan lugar a dudas, nos

⁷ Peschard Jacqueline. Cuaderno de Divulgación de Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. México 2002, p.2

permiten apreciar la necesidad de asentar, en algunos casos, valores, conocimientos y prácticas que conduzcan a una verdadera cultura política.

Intentando ejemplificar la afirmación anterior, acudimos al recurso estadístico, dando a conocer cifras arrojadas por las encuestas. En ellas, se distingue la urgencia de trabajar en el desarrollo de una auténtica cultura política, a efecto de desterrar la indiferencia ciudadana sobre esos temas.

- El 44% de la población mexicana no habla de política y cuando lo hace, apenas una de cada cinco personas verte su opinión.
- Una de cada cinco personas deja de poner atención o prefiere no participar en temas relacionados con la política.
- El 70% de los ciudadanos mexicanos no escucho hablar de política en su hogar cuando eran niños. Así mismo, en la actualidad el 41%, es decir, dos de cada cinco personas, continúan sin hablar de política en casa.
- A la pregunta de que tanto se interesa por la política, el 21%, uno de cada cinco dice que mucho, el 48% que poco y el 17% que nada.⁸

Como podemos observar de estos primeros datos, los ciudadanos mexicanos no están enterados sobre las instituciones públicas que forman parte de la política; de los actores políticos, su función y desempeño y, mucho menos, de los problemas, discusiones, propuestas y alternativas. Adicionalmente, con respecto a la pregunta sobre el conocimiento de los derechos ciudadanos otorgados por la Constitución: el 60% muestra alguna

⁸ Woldenberg José. Consolidación Democrática y Cultura Política. Coloquio para el Análisis de Encuestas Nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. Convocada por el IFE, SEGOB, SEP, CIDE e ITAM. México 2000, p.3

noción acerca de éstos y el 35% no conoce nada. En total, el 95% de las personas encuestadas dijo conocer poco o nada de sus derechos constitucionales.

A mayor abundamiento, de los ciudadanos que acostumbran seguir noticias en forma sistemática sobre política, los resultados fueron los siguientes:

- El 45% se informa de política a través de las noticias.
- El 74% lo hace por medio de la televisión, es decir, ocho de cada diez personas se informan por ese conducto.
- Sólo dos de cada diez personas declararon hacerlo a través de periódicos.⁹

Sin duda los medios y en particular la televisión, juegan un papel importante y determinante en materia de política. De cierto modo estos condicionan, con su atención, las reglas implícitas y la calidad de convivencia de las sociedades. Si reproducen un solo discurso totalizador, será más difícil que la sociedad se reconozca en la diversidad.

Por lo que toca a la democracia como sistema político, las encuestas produjeron el resultado siguiente:

- Seis de cada diez mexicanos prefiere la democracia a cualquier otra forma de gobierno.
- Tres de cada diez les da igual.
- El 10% llega a preferir, en algunas circunstancias, un gobierno autoritario que uno democrático.

⁹ Woldenberg José. Op cit, p.5

- El 32% de la población considera que es preferible sacrificar algunas libertades como la expresión, reunión y auto organización a cambio de vivir sin presiones económicas.¹⁰

Estos resultados hacen patente que las instituciones cuyas tareas son la educación cívica, necesitan reforzar sus estrategias a fin de que los ciudadanos mexicanos podamos percibir la democracia como un régimen deseable y de mejor convivencia. Como es sabido, existe una pluralidad ideológica, religiosa, racial, idiomática y política, circunstancias de las cuales pudiera depender el atraso cívico y cultural que subsiste en nuestra sociedad. Al mismo tiempo, esos factores trastocan la confianza en algunas instituciones como sujetos básicos de la democracia. En la actualidad, quienes menos confianza despiertan son las cámaras de Diputados y Senadores, los partidos políticos, la policía y las secretarías de estado. En el otro extremo, están la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral.

Definitivamente, la democracia tiene una alta estima entre la ciudadanía, pero no así las instituciones e instrumentos que dependen de ella. Este es el principal motivo que la hace incomprensible y poco confiable. La asimilación de las prácticas y actitudes ciudadanas propias de la democracia, solo se fortalecen mediante un sistema educativo, donde la relación con otros individuos, es decir, la socialización, nos enseñe los orígenes y la existencia de posiciones sociales diferentes, así como las distintas conductas propias de toda cultura política. Por eso, la educación debe ser el principal instrumento conductor de esa socialización, pues como pudimos observar de las opiniones manifestadas durante las encuestas, los ciudadanos que mejor entienden o asimilan la función e importancia de un sistema democrático fueron los de mayor grado de escolarización.

¹⁰ Ibidem, p. 114.

A diferencia de otros conceptos igualmente referidos a las relaciones de poder, como la actitud política, variable intermedia entre una opinión y una conducta que es respuesta a una situación dada, la cultura política alude a pautas consolidadas, arraigadas, menos expuestas a coyunturas y movimientos específicos por los que atraviesa regularmente una sociedad. Al margen de una disposición mental o inclinación espontánea, la cultura política es un componente básico del desarrollo político de una nación, es el patrón que surge de la distribución social de las visiones y orientaciones sobre política y que se manifiesta exteriormente en las conductas o comportamientos políticos.

Tras la cultura política existe el supuesto implícito de que las sociedades necesitan un consenso sobre valores y normas que respalde a sus instituciones políticas y legitime sus procesos. Conforme a lo anterior, para que un sistema democrático funcione de manera permanente, es necesario se construya un patrón cultural identificado con los principios democráticos. Precisamente esa deficiencia es la que acusa el grueso de la población nacional, pues aún cuando los temas políticos se han incorporado, en cierto modo, al debate cotidiano, todavía existe notoria indeferencia por el quehacer político de este país.

Muestra clara de lo anterior, es la mínima participación política de los ciudadanos mexicanos. Definida como toda actividad dirigida a intervenir en la designación de los gobernantes, pero sobre todo, a influir en la formación de la política estatal, la participación política comprende las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones sobre el tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera como se dirige el Estado o en decisiones específicas de la autoridad que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales.

Abarcando diversos tipos de actividades que permite clasificar a los ciudadanos según el grado de participación, ya sea en "gladiadores", "espectadores" y "apáticos", algunos autores han señalado que las actividades participativas deben ser estudiadas al menos desde cinco dimensiones: 1) grado de influencia que se ejerce a través de la actividad, incluye la cantidad de presión sobre los dirigentes para que actúen de determinada manera y la presión de la información que los ciudadanos les transmiten sobre el comportamiento esperado; 2) amplitud del resultado a obtener, según se produzca un beneficio colectivo o particular; 3) grado de conflicto que envolverá a los participantes; 4) nivel de iniciativa personal requerida para realizar la actividad; 5) grado de cooperación para llevarla a cabo.¹¹

Desde la perspectiva doctrinal de Nie, Verba y Kim, las actividades que reúnen características similares en las cinco dimensiones forman los llamados modos de participación. De acuerdo con esa óptica, han hecho hincapié en las actividades participativas, arribando a la conclusión de que las personas pueden intervenir políticamente de distintos modos:

- a) Votar. Este modo está caracterizado, en sí mismo, por la presión que ejerce sobre el gobierno, relativamente poca información sobre el objetivo de los votantes, poca iniciativa personal, resultado colectivo y alto grado de conflictividad. De igual manera comprende sufragar en elecciones nacionales, regionales, locales y plebiscitarias.
- b) Campaña política. Constituye la transmisión de información en forma variable, con la finalidad de ejercer presión en el ánimo de los ciudadanos y obtener un resultado colectivo. Su actividad se caracteriza por persuadir a otros a favor de un candidato, aportar

¹¹ Peschard Jacqueline. Op cit, p.7

dinero, desplegar información y propaganda, así como ser miembro de una organización política.

- c) Actividad comunitaria. Comprende ser miembro de una organización dirigida a resolver problemas comunes a un sector de la población, y trabajar individual o colectivamente para resolver problemas comunitarios.
- d) Actividad particular. En esta actividad se transmite mucha información sobre los objetivos del ciudadano. Se incluyen actividades como ponerse en contacto con funcionarios públicos respecto a asuntos individuales del interesado.
- e) Actividad de protesta. Consiste en asistir a manifestaciones y marchas de protesta, demandar fuerte y públicamente si el gobierno hace algo que se considera incorrecto o perjudicial. El ciudadano llega a participar en campañas de desobediencia cívica.¹²

De estos modos de participación, votar es el único en el que usualmente toma parte más del 50% de la población; en el resto de las actividades rara vez se involucra más de la cuarta parte de los electores. Esta circunstancia, contribuye a resaltar la importancia del sufragio universal y libre como elemento fundamental e irremplazable de la democracia.

En efecto, votar es la única forma de participación política que la mayoría de la gente conoce, sin embargo, en un amplio número de países la participación es baja, pues no resulta ser una práctica habitual en por lo menos uno de cada tres ciudadanos a nivel mundial. En general, los individuos que más votan son aquellos cuyos intereses están fuertemente influenciados por las políticas gubernamentales y no se ven forzados por

¹² Verba S.,N. Norman y J.O. Kim . Participación y política igualitaria. Cambridge University. Cambridge 1978, p. 32.

diferentes partidos para votar en determinado sentido. Dichos individuos, generalmente, pertenecen a los estratos más altos de la sociedad y se encuentran entre los 25 y 55 años de edad.

Distintos factores se encuentran vinculados a la alta o baja participación de algunos grupos o de la comunidad en general. Actividades fundamentales como votar, han servido de base para propuestas de reforma legislativa que eliminen obstáculos a la participación o para justificar el mantenimiento de normas o instituciones que claramente contribuyen a la elevada asistencia electoral, como el voto obligatorio. No todos los factores son alterables por la vía legislativa, algunos resultan muy resistentes a la manipulación como el funcionamiento del sistema de partidos.

Entre los factores determinantes, los de carácter institucional reflejan las características propias del sistema político y el ordenamiento jurídico que los rige, especialmente las normas relativas a la participación ciudadana. Elementos como la obligatoriedad o no del voto, el tipo de registro electoral, las facilidades para el sufragio y el sistema electoral son aspectos jurídicos que se revierten en la participación electoral. Dentro del terreno institucional, ofrecer facilidades al elector para emitir su voto y obtener el registro electoral ha tenido impacto positivo en el aumento de los porcentajes de participación.

Por cuanto a los factores individuales, mucho se ha discutido sobre las características de la ciudadanía que inciden en la participación política, ya sean sociológicas, psicológicas y, por supuesto, culturales. Hasta ahora, la tendencia encontrada indica que en condiciones similares, tienden a ser más activos las personas de mayores recursos económicos y formación escolar. Este último aspecto favorece neutralizar las condiciones motivacionales.

Mucho se ha debatido en la ciencia política sobre las razones que exponen la acción de votar. Algunos autores apoyan la postura de la irracionalidad

del acto, en principio, porque la probabilidad de que el voto individual decida la elección es ínfima, y en segundo lugar, porque para votar hay que invertir tiempo y obtener información a fin de llevar a cabo esta actividad. Otros autores hablan de la conciencia del deber ciudadano, manifestada en apoyar a la patria en tareas comunitarias y a su sistema democrático. Así, el voto tiene componentes expresivos que poseen un valor propio, independientemente del resultado de la elección. Por su parte, otros autores sostienen que el ir a votar es una decisión costosa con bajos beneficios esperados para la mayoría de los individuos, lo que provee una oportunidad a los líderes políticos y a los grupos para afectar esa participación a través de acciones estratégicas.

Parece existir una mezcla de motivaciones que originan la participación política, cuyos resultados en algunos países, entre ellos México, son poco alentadores. Conforme a los padrones electorales, listas enormes de votantes, menos del 50% ejerce su derecho al voto. En innumerables casos, les basta tener su credencial de elector con el propósito de realizar trámites donde el documento es requisito esencial.

Ahora bien, insistiendo en la reducida participación política de los mexicanos, de las mismas encuestas realizadas con representación estadística nacional y regional, anteriormente reportadas, se desprende de los niveles de participación ciudadana en general, que sólo el 9% de los ciudadanos participan en alguna asociación o en asuntos públicos de manera voluntaria. De ese 9% de ciudadanos, 11% participa en un sindicato, 20% en un partido político, 12% en una asociación deportiva, otro 11% en una asociación cultural y 37% dice participar en algún tipo de asociación voluntaria, el restante 9% participa en asuntos religiosos.¹³

Aún cuando la participación debe ser permanente, en realidad cada día es menor. Tomando como indicador la de naturaleza electoral, resulta ser muy

¹³ Doval Rodríguez Fernando. Las bases políticas del activismo partidario. Una aproximación teórica. Gaceta de Ciencia Política. Numero 2. Año 1. Instituto Tecnológico Autónomo de México. México 2004, p.16.

variable, pues al 80% del electorado en México le interesan poco los asuntos políticos. Por ende, el ejercicio del voto aparece de manera voluble en su vida social.

Teniendo en cuenta los modelos explicativos de la conducta electoral, ninguno de ellos puede dejar de lado las distintas variables que inciden en el comportamiento político del ciudadano, como la percepción del desempeño de la economía, los medios de comunicación, el nivel educativo, así como su vivencia familiar y comunitaria. Tomando de referencia el antecedente, varios autores y estudiosos del sistema político en México, coinciden en señalar que a pesar de los profundos cambios experimentados a partir del año 2000, la cultura, los hábitos y el cálculo electoral de los mexicanos no se ha modificado significativamente.¹⁴

Condicionada especialmente por la educación, la participación electoral demanda el compromiso ciudadano con valores democráticos, tales como la idea de una sociedad atenta y vigilante a los actos del gobierno e interesada en hacerse oír. Para lograrlo, es menester impulsar la cultura política democrática, concepto ideal para las sociedades en proceso de cambio como el nuestro, particularmente cuando dicho cambio requiere de sentido democrático, pues la cultura constituye el mejor respaldo al desarrollo de instituciones y prácticas democráticas, que contrarresten la indiferencia y desatención cívica del ciudadano. Por tanto, es urgente impulsar la construcción de instituciones que funcionen a partir de los principios de legalidad, pluralidad, competencia y responsabilidad política. Principios democráticos que constituyen un papel significativo en el desarrollo económico y político de la sociedad.

1.4. Impacto del abstencionismo y el costo de la democracia en nuestro país.

¹⁴ Verdugo Quiñóniz Elena. Op cit, p.7

Debido a su naturaleza compleja y cambiante, la abstención es uno de los fenómenos políticos más difíciles de analizar e interpretar. Entendido como la no participación de los ciudadanos en los diferentes eventos de la vida política de un país; de primera mano y en forma concreta, el abstencionismo se identifica con el no ejercicio de un derecho ni el cumplimiento de la obligación cívica de votar en los procesos electorales.

Fenómeno que revela la existencia de ciudadanos con actitud pasiva y apática ante los actos y actividades políticas, según ellos carentes de significación, propiciando disfunción del sistema democrático y un indicador de despolitización e integración política insuficiente, el abstencionismo es uno de los temas más complejos en materia electoral. Hasta la fecha, no se ha logrado establecer una tipología universalmente aceptada, los análisis concernientes al caso se limitan a sacar conclusiones generales, con base en la evidencia empírica que aporta el estudio de estadísticas, exámenes comparados y observaciones sobre resultados electorales en naciones determinadas y tiempos específicos.

Dinámicas y profundamente evolutivas, las razones del abstencionismo se deben a gran número de causas. Existe un amplio catálogo de circunstancias por las que un grupo considerable de la sociedad no vota, entre ellas: educativas, socioeconómicas, de oferta política, desempeño del gobierno, regionales, técnicas relacionadas con el padrón electoral, hastío, desinterés, migratorias, tipo de elección, desvinculación con el gobierno, imposibilidad, desencanto por el comportamiento de los partidos y muchas otras mas. Estos aspectos cualitativos del abstencionismo, a diferencia del aspecto cuantitativo, no tienen un componente limitado que derive solo de la interpretación a las encuestas.

En cuanto al aspecto cuantitativo, respaldado estadísticamente, se mide por la diferencia entre el número de ciudadanos empadronados y el total de votos efectivos; en ocasiones, se suma a esta diferencia el total de

personas en edad de votar no registradas, ya que esta modalidad también es considerada como causa de abstención. Otra variante, es el denominado abstencionismo “cívico” o “activo” que ocurre cuando el elector deposita en la urna la boleta en blanco o anulada, sin contribuir al éxito de la elección.¹⁵

Respecto a México, como en el resto de los países, el problema del abstencionismo no se presenta igual en todos los procesos electorales, ello depende del nivel de las elecciones, por ejemplo, las elecciones presidenciales tienen mayor cantidad de votantes, quizás debido a la importancia de la elección y la mayor difusión en los medios de comunicación, aunado al grado de competitividad y nivel de confianza en los resultados. De hecho, el resultado de los procesos electorales depende del interés que despierten las campañas políticas y lo atractivo de los candidatos y sus propuestas.

Dentro del contexto nacional, compartiendo las causas del abstencionismo con otros países latinoamericanos, coinciden circunstancias que inciden en la falta de interés del votante por los procesos electorales, entre ellas pudieran señalarse las siguientes:

- El elector no escoge a los candidatos, ni las propuestas que plantean
- La agenda de la elección no es puesta por el elector.
- Los ofrecimientos no necesariamente concuerdan con lo que interesa al elector.
- El elector considera que su voto individual no genera una conexión directa con los resultados de la elección.
- La incapacidad de los partidos políticos para satisfacer los intereses del pueblo con buenos candidatos y propuestas, resulta cada vez más evidente.

¹⁵ Martínez Silva Mario. Tiempo de Elecciones. Ciudadanos ante las urnas. Instituto Nacional de Asuntos Políticos. Internet para el profesional de la política www.inep.org

- La inhabilidad de las campañas para levantar el entusiasmo del electorado.¹⁶

Aunado a lo anterior, pretendiendo encaminar los comentarios al escenario particular de nuestro país, deben considerarse como causas el desacuerdo y rechazo de la política gubernamental, el carácter antidemocrático del sistema electoral y las protestas continuas ante las condiciones políticas prevalecientes. Otra variable que permite interpretar el perfil del electorado abstencionista, no solo en México, es la escolaridad, factor que en gran medida explica el fenómeno. A mayor escolaridad menor abstencionismo y, consecuentemente, a menor escolaridad mayor abstencionismo, es decir, la escolaridad y la competitividad influyen en el electorado y estimulan el voto, pues los sectores escolarizados se encuentran más enterados y conscientes de los cambios democráticos y sus repercusiones en las instituciones electorales, aspecto que influye en la credibilidad de los procesos y el aumento de la participación.

Algunos autores opinan que el abstencionismo es una norma cultural producto de factores sociales, que se presenta con mayor incidencia entre los electores que poseen alguna o varias de las siguientes características.

- a) Viven en zonas rurales
- b) Tienen bajo nivel de escolaridad
- c) Son de sexo femenino
- d) Son de edad avanzada o muy jóvenes
- e) Tienen bajos ingresos o trabajan por cuenta propia

Indudablemente, estas características se han detectado entre la población mexicana que no emite su voto. Dichas variables, actúan de manera irregular e influyen de un modo distinto de acuerdo con la situación política

¹⁶ García Garduño Guadalupe. Las características y obstáculos a la participación electoral en México. Quinto Seminario sobre "características de la participación y la Abstención Electoral en México". Centro de Formación y Desarrollo de la junta Local ejecutiva de Yucatán. México 2003, p.98

y social de una entidad, municipio o país. Así mismo, el abstencionismo puede tener distintas dimensiones como pueden ser:

1. Demográfica: poseen menos recursos personales como ingresos, educación y otros medios que les impiden participar.
2. Racional: perciben la política en forma deshonesta y rechazan a los políticos, por lo tanto, toman una decisión racional para no acudir a votar.
3. Técnica: obedece a razones de fuerza mayor como enfermedad, ausencia, distancia de la casilla, errores en la inscripción como elector, estado del tiempo y similares.
4. Sociopsicológica: manifiestan problemas de insatisfacción política y sentimientos de baja eficacia de sus acciones políticas.
5. Contextual: No son atraídos por las campañas, ni la competencia entre candidatos, por alguna razón, no se involucran en el proceso electoral.¹⁷

Históricamente, en nuestro país se han encontrado tasas de abstencionismo superiores al 40%. Hasta la fecha, el proceso electoral de 1994 fue donde hubo menor índice de abstención, el 24.15%. Para los comicios del 2000, donde obtuvo el triunfo el actual Presidente Vicente Fox, el abstencionismo alcanzó el 36.03%. Conforme el parecer de diversos analistas, la falta de competitividad electoral fomentó una creciente apatía

¹⁷ Anónimo. Abstencionismo. Ciudad Política –Praxis y Ciencia Política-Diccionario.www.ciencia.politica.com

entre la población, ocasionando grandes niveles de abstencionismo electoral.¹⁸

Convertido en el indicador más frecuente para determinar la eficiencia en la organización de los comicios y distribución de los recursos, el abstencionismo es parámetro insustituible. Basta revisar los porcentajes que anteceden, para calificar a los partidos políticos y al sistema electoral como ineficientes. Cabe mencionar que en las pasadas elecciones federales, julio de 2003, cada voto costo a la ciudadanía 333.58 pesos, y los resultados de la elección fueron los siguientes: Acudieron a votar 25.6 millones de ciudadanos, de ellos 983 mil anularon su voto, es decir, solo contaron 24.6 millones de votos válidos. Los 983 mil votos nulos, representan más de la votación obtenida entre los cinco partidos políticos que perdieron su registro (Partido de la Sociedad Nacionalista, Partido Acción Social, México Posible, Fuerza Ciudadana y el Partido Liberal Mexicano) quienes entre todos sumaron 705 mil sufragios.¹⁹

Siguiendo con la estadística, en el proceso electoral federal del año 2003 el Instituto Federal Electoral gastó casi 6 mil millones de pesos, unos 550 millones de dólares, que divididos entre los 24.6 millones de votos válidos da un total de 235 pesos por voto. A los partidos políticos, el Instituto Federal Electoral les repartió la cantidad de 2 mil 422 millones de pesos, los que divididos entre los 24.6 millones de votos contabilizados da un total de 98 pesos por voto. En números redondos, cada voto costo a los contribuyentes algo así como 333 pesos.

Considerando el porcentaje de la votación obtenida, el que mejor invirtió sus recursos fue el Partido de la Revolución Democrática, pues con 282 millones de pesos obtuvo 4.5 millones de votos, para un costo por voto de 62.5 pesos. Si a esto le sumamos el costo fijo por voto de la organización del proceso electoral, cada voto del PRD costo 297 pesos. Al otro extremo

¹⁸ Instituto Federal Electoral y Secretaría de Gobernación. Encuesta nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. México 2001, p.6

¹⁹ Partido México Posible. Elecciones Federales 2003. www.mexicoposible.org.mxp.13

esta el Partido de la Sociedad Nacionalista, con 101 millones de pesos de financiamiento público solo obtuvo 69 mil votos, cada uno de los votos de este partido costó a la sociedad 1,695 pesos, cifra totalmente desproporcionada para un país con las carencias económicas del nuestro.²⁰

A manera de aclaración, es importante indicar que las cifras citadas, sólo consideran los gastos de campaña y gastos de organización de la elección, falta sumar las prerrogativas para mantener la burocracia partidista, costos que se duplicaron en el año 2003. De cada peso que el IFE aprobó para campañas de los partidos dio otro mas para sus actividades ordinarias.

Como se puede apreciar, los minipartidos costaron al país casi 65 millones de dólares y no dejaron a cambio ninguna aportación a la ciudadanía. Aunado a esto, en las elecciones se suscitan estrategias socorridas por los partidos políticos para fomentar el abstencionismo. Ciertas estrategias, por temor o desilusión, buscan restar votos a los opositores mediante el descrédito o provocando un ambiente de violencia que inhibe a sus seguidores para acudir a las urnas. De acuerdo a lo anterior, el abstencionismo puede ser una variable a manejar por los propios partidos políticos.

Si la democracia no consiste exclusivamente en procesos electorales transparentes, entonces hay que invertir en procurar e impartir justicia, fomentar el civismo, hacer vigente el estado de derecho y otros elementos esenciales propios de un régimen democrático. El impacto de la abstención electoral y el costo de la democracia, son motivo de preocupación entre los sectores políticos. Al no ejercerse el derecho al voto, la democracia pierde validez, situación capaz de provocar la concentración del poder en una minoría; corriendo el riesgo de llegar a una decadencia de la sociedad democrática. El abstencionismo, revela la existencia de grupos numerosos

²⁰Ibidem, p.86.

de ciudadanos para los cuales carece de significado el sistema político, hecho que pone en serio cuestionamiento la legitimidad del sistema democrático.

Siendo el sufragio el principal modo de expresión y elemento fundamental del sistema democrático, su no ejercicio provoca graves trastornos en la representación política. Del mismo modo, disminuye la legitimidad de la decisión sometida a la consideración de los electores, lo que en un momento dado puede conducir a otorgar ventajas desmesuradas a los partidos mayoritarios alterando el sentido real del acto electoral.

Preocupación fundamental de los regímenes democráticos, la participación electoral debe ser sostenida y entendida en la habilidad de la ciudadanía para seleccionar, mediante el sufragio, a sus propios líderes. En ese sentido, urge fortalecer el sistema electoral y replantear las reglas del juego político para hacerlo más competitivo y eficiente.

Sin dejarlo de considerar un problema, el abstencionismo electoral encierra otros aspectos. De cierta manera, es un mensaje que la sociedad manifiesta del modo más contundente, la vía del silencio e inacción absoluta. En tal aspecto, es un reto descifrar los avisos de nuestra sociedad, entender ese lenguaje colateral y subversivo, empleado por miles de ciudadanos para evidenciar su descontento.²¹

Estimular mediante la vía legal la concurrencia en las urnas, puede parecer un paliativo para contrarrestar la apatía e indiferencia en el ejercicio del voto. Sin embargo, el verdadero problema del abstencionismo tiene profundas raíces de índole cultural. Siendo un régimen netamente humano, construido con la práctica histórica de hombres y mujeres que han apostado a él, como el mejor modelo hasta hoy descubierto, la democracia

²¹ Luken Garza Gastón, Participación y Abstención Electoral en México: Consideraciones y perspectivas. Quinto Seminario sobre "Características de la Participación y la Abstención Electoral en México". Centro de Formación y Desarrollo de la Junta Local ejecutiva de Yucatán. México 2003.p.7

demanda la participación auténtica de los ciudadanos, esa participación, exige algo más que el ejercicio del sufragio cada tres o seis años.

CAPITULO II. SANCION EFECTIVA AL INCUMPLIMIENTO DE VOTAR, EN EL ESQUEMA LATINOAMERICANO

2.1. Justificación del castigo a la abstención de votar en el esquema latinoamericano

Para combatir el abstencionismo, varios ordenamientos constitucionales han convertido el votar en un deber público. En algunos países se ha introducido el voto obligatorio, bajo la amenaza de una sanción auténtica a quienes se abstengan de cumplir esa obligación. . .

Regla *sine qua non* de las democracias, el sufragio universal se mueve entre la dicotomía del derecho y la obligación. Si bien es cierto que el votar es una norma social que existe en muchas democracias, pocas la han elevado a la categoría de responsabilidad legal del ciudadano. Opción disponible para las nuevas democracias, la obligatoriedad del voto esta contemplada como un medio para asegurar niveles más altos de votación, circunstancia que incrementaría la legitimidad de las instituciones representativas y del sistema político en general.

Teniendo en cuenta que la participación es una prueba de sentido cívico, en los ordenamientos partidarios del voto obligatorio se combate la abstención mediante el apercibimiento de una sanción (moral, económica o electoral). Considerando que abstenerse conduce a privarse del derecho de crítica al régimen, la abstención se estima como el incumplimiento de un deber, por consecuencia, merecedor de las penas previstas en las disposiciones aplicables.

De origen eminentemente europeo, el voto obligatorio tiene sus antecedentes en naciones como Austria, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Italia y Luxemburgo. Entre los argumentos empleados para justificar su instrumentación se destaca, dentro de un análisis sistemático, que en la

democracia, la abstención puede conducir a situaciones de estancamiento y obstruir la retroalimentación del propio sistema democrático. Alegando la supremacía del interés comunitario, se afirma que la obligación de votar no coarta la voluntad individual, ya que obliga solamente a participar en la votación sin imponer a favor de quien debe emitirse el sufragio.

Superada en Europa la idea de la Constitución como mera norma política y de los principios constitucionales como exclusivamente programáticos, se dio paso a considerar que la Constitución es derecho y, en consecuencia, que sus principios son jurídicos. Al sostener que el derecho de la Constitución es el derecho fundamental de todo ordenamiento, los principios constitucionales son, por ello, también fundamentales respecto de cualesquiera otros principios jurídicos. Bajo ese tenor, incorporada en disposiciones constitucionales, desde finales del siglo XVIII y hasta prácticamente la segunda mitad del siglo XX, prevaleció en Europa la teoría de que el sufragio es un "derecho de función".²²

Partiendo de ese planteamiento, la calidad de elector sólo es una función pública a la que nadie tiene derecho, que la sociedad dispensa según se lo prescribe su propio interés: la función de elector no es un derecho, es un deber. Desde esta perspectiva, el voto lo otorgaría el orden jurídico no para tutelar un derecho individual o garantizar la realización de un atributo inmanente a lo humano, sino para asegurar la ejecución de una función pública. De tal manera, el voto se ejerce para concurrir en la formación de la voluntad del órgano público colegiado con atribuciones acotadas por la ley, al que pertenece, por ejemplo, el Congreso.

Argumento que consolida la postura de que el votar es una obligación, considerar al voto como función pública, sostiene su obligatoriedad en los sistemas jurídicos europeos donde se ha instrumentado. Interpretar al sufragio haciendo prevalecer la teoría del voto-función sobre la teoría del

²² Centro de Investigaciones de la Comunicación. El abstencionismo electoral en las municipales del 2000. www.confidencial.com.ni/cinco/obligatorio.

voto-individual, ha sido razonamiento para imponer el deber de votar en las elecciones populares y sancionar su incumplimiento.

Incorporado en algunas legislaciones latinoamericanas, al disponer que el votar es obligación ciudadana y susceptible de sanciones por su incumplimiento, se responde a la necesidad de incrementar los porcentajes de votación. Quizás sin compartir a cabalidad el argumento europeo de la teoría voto-función, los ordenamientos de la región hacen planteamientos más prácticos, encaminados a combatir el abstencionismo.

Comparativamente, los porcentajes de votación se han incrementado en aquellos sistemas jurídicos que establecen el voto obligatorio. Sin embargo, el aumento de la votación considera dos factores determinantes: el número de votantes dispuesto a ser movilizados y la efectividad de la ley, efectividad que se verá afectada por el respeto y cumplimiento logrado o por el rigor con el cual es aplicada. En aquellos lugares donde la votación es elevada por razones como la competitividad política o costumbres arraigadas, la obligatoriedad del voto tiene un impacto relativo.²³

Por cuanto al grado de obediencia que consiguen las disposiciones sobre el voto obligatorio, en algunos países la efectividad depende de que la ley sea rigurosamente aplicada y las penalidades impuestas sin excepción, ello indica que la ley por sí misma genera su cumplimiento. En otros casos, la legislación ayuda a consolidar una norma social o práctica, llevadas a cabo informalmente por la sociedad sin necesidad de una acción gubernamental. Sin lugar a dudas, el respeto u obediencia de la ley varía según la nación, bajo ciertas circunstancias, la mera promulgación del voto obligatorio no asegura, necesariamente, una votación alta, debiendo contarse con mayores elementos coactivos.

²³ Hirczy De Mino Wilfgang. Sistemas Electorales. Voto Obligatorio. www.aceproyect.org/main/espanol/es/esc07a

Coincidiendo en que las democracias representativas tienen la necesidad de ofrecer más espacios políticos a los ciudadanos, haciendo que éstos tengan más participación en los asuntos políticos, 16 países latinoamericanos han instrumentado el voto obligatorio. Tomando como referencia la experiencia uruguaya, se demuestra que hay mayor participación cuando las sanciones por no votar son fuertes y efectivas. Por el contrario, a pesar de disponer la obligatoriedad del voto, la abstención hace su aparición en sistemas normativos con multas o sanciones insignificantes.²⁴

Problema latente en las democracias y más aún cuando predomina el desinterés ciudadano, la representación constituye un tema a considerar en la instrumentación del voto obligatorio. A pesar de la crisis de credibilidad y confianza en la política, no es conveniente permitir la caída de la participación electoral a niveles inimaginables. En aquellos sistemas de voto voluntario, donde se propicia el abstencionismo, produciéndose fuerte disminución de la participación ciudadana, la representación política podría dejar de corresponder al papel de intermediario entre la ciudadanía y el Estado, aumentando las desigualdades políticas provenientes de los desequilibrios económicos y de los medios de comunicación. Dicho de otra manera, si el abstencionismo se presenta particularmente en sectores desprotegidos y poco informados, ese núcleo de población carecería de representación en el Congreso.

Donde el voto es obligatorio, en su mayoría, los ciudadanos van a votar no tanto porque consideren que los candidatos, de resultar ganadores, cumplirán sus promesas, acuden a votar para evitar ser sancionados. El problema sería justamente éste, empujados a elegir entre las opciones políticas, la representación conferida al candidato ganador no correspondería al deseo sincero de la población, sino al voto emitido en

²⁴Mujica Hebert. ¿Voto obligatorio o decisión ciudadana? www.avanceeconomico.com/art_politica/art_politica71.htm

cumplimiento de un deber. Dicha situación, en principio inconveniente, pudiera contribuir a incrementar la participación política.

En efecto, son pocas las personas cuya participación va más allá del voto, muchos ciudadanos sólo acuden a sufragar limitando seriamente su vinculación política con el Estado. El voto obligatorio, bien podría contribuir a la representación "genuina". En el pleno ejercicio del sufragio, los representantes elegidos darían cuenta a los electores de su gestión legislativa, quienes mediante el voto, pueden exigir un comportamiento apegado a las promesas y ofrecimientos hechos en campaña.

Dentro de un sistema de voto obligatorio, comparando el comportamiento asumido por los electores, pueden darse diferentes tipos de votantes, entre ellos pueden citarse:

1. Electores identificados con los partidos políticos; esta identificación determina las preferencias electorales del votante, en función del partido político y no de los candidatos, constituye el denominado voto "duro".
2. Votantes de sector; carecen de simbiosis alguna con partidos políticos, pero la tienen con un sector determinado del contexto político. El sufragio se emite en razón de la pertenencia a ese sector específico.
3. Votantes libres; sin identificación con partido o sector determinado, tal vez poco interesados en la política, manifiestan sus presencias electorales libremente. En estos casos, el voto pudiera estar influido por la imagen del candidato y la penetración de la propaganda electoral.
4. Votantes que no votan; pese a estar inscritos en el padrón electoral y sufragar el día de la jornada electoral, anulan

conscientemente su voto, ya sea votando en blanco o anulando intencionalmente la boleta electoral.²⁵

Analizando las categorías de votantes, en los dos últimos casos se muestra descontento con los partidos políticos. De manera particular, en algunos países sudamericanos que han instrumentado el voto obligatorio, los porcentajes de la votación anulada intencionalmente va en aumento. Durante las elecciones parlamentarias llevadas a cabo en Chile, la abstención alcanzó casi un tercio del total de electores, correspondiendo el 18% a quienes anularon su voto o lo hicieron en blanco.

Indiscutiblemente, la instrumentación del voto obligatorio no puede asegurar desaparecer la abstención, aún cuando se impongan sanciones severas y efectivas. Sin embargo, también es incuestionable que se incrementan los porcentajes de votación y participación política. A pesar de que en muchas ocasiones se acude a votar por la intimidación de la pena, la presencia electoral de votantes contribuye a la representación "genuina" de los legisladores, pero sobre todo, incide en los cimientos de una mayor cultura política.

Sobre el último tema en particular, en la justificación para instrumentar el voto obligatorio, algunos ordenamientos latinoamericanos aluden a la urgencia de cimentar la cultura política del ciudadano. Si bien es cierto que la obligatoriedad del voto fuerza la participación electoral, en otro sentido, pudiera constituir el inicio de experiencias políticas, necesarias para la incorporación del ciudadano a los temas político-electorales de su país. De ese modo, mediante un arranque forzado, se inicia el interés por los temas políticos.

²⁵ Terán T. Carlos. Obligados a elegir. Partido Demócrata Cristiano. www.granualparaiso.cl/politicos/municipales/obligados.htm

2.2. Panorama general de la sanción en América Latina frente al incumplimiento de votar

Fomentando desde el poder público la participación generalizada en los asuntos de interés político, diversas legislaciones latinoamericanas sancionan el incumplimiento a la obligación de votar. El panorama, predominantemente sudamericano, varía según el rigor y eficacia con se aplican las penalidades correspondientes.

Legislación que castiga de manera ejemplar la abstención, en la República Oriental del Uruguay, durante la década de los años setenta, se promulgó la Ley 13.882 que regula lo relativo al Registro Cívico Nacional y la Obligatoriedad del Voto. De acuerdo con el ordenamiento, se hacen merecedores de las penas previstas quienes se abstengan de votar en las elecciones populares.

Reglamentaria de la Constitución uruguaya, particularmente del artículo 77 contenido en el Capítulo II, relativo a la Ciudadanía y el Sufragio, cuyo inciso 2° dispone que el voto es secreto y obligatorio, debiendo la ley reglamentar el exacto cumplimiento de esta obligación, la legislación electoral en cita, artículo 6°, dispone que en cada acto eleccionario, las autoridades y las Comisiones Receptoras de Votos tomarán nota de los votantes, estampando en las credenciales cívicas y en las hojas electorales un sello que certifique el cumplimiento del acto del voto. Sólo por motivos fundados se dispensa el incumplimiento de ese deber, tal como lo previene el artículo 7°.

Artículo 7°. El ciudadano que por motivos fundados no haya votado, lo justificará dentro de los treinta días siguientes al acto eleccionario, ante la Junta Departamental donde radique su inscripción o la de su traslado si lo tuviera, o en la que le corresponda, según su residencia, la que así

lo hará constar en la credencial cívica estampando en ella un sello que diga: "Elecciones realizadas el día.... de..... de 19- No pudo votar", seguido de las firmas del Presidente y Secretario de la Junta, o expedirá la constancia respectiva en caso de no haber espacio en la credencial, o de pérdida de la misma.

Las Juntas Electorales resolverán dentro de los sesenta días de la presentación.

Competencia del órgano electoral administrativo, la dispensa a la obligación de votar procede por motivos fundados, siempre que el trámite se realice dentro de los treinta días siguientes a la jornada electoral. Conforme al artículo 8° de la legislación en comento, serán causas fundadas para no cumplir la obligación de votar, siempre que se comprueben fehacientemente:

- a) Padecer enfermedad, invalidez o imposibilidad física que le impidan el día de las elecciones la concurrencia a la Comisión Receptora;*
- b) Hallarse ausente del país el día de las elecciones;*
- c) Imposibilidad de concurrir a la Comisión Receptora de Votos durante el día de las elecciones por razones de fuerza mayor;*
- d) Hallarse comprendido en una de las causales de suspensión de la ciudadanía establecidas en el artículo 80 de la Constitución.*

Cuando se alegue alguna de las excepciones indicadas, el ciudadano habrá de comprobarla fehacientemente. De invocarse las previstas en el inciso a), deberá presentarse a la Junta Electoral un certificado expedido por médico dependiente del Ministerio de Salud Pública. Es factible que el certificado se expida por otro médico; en defecto de ambos, será suplido por una información sumaria ante el Juzgado de Paz. Si se alega la excepción contenida en el inciso b), deberán concurrir a la oficina consular más próxima a su residencia, dentro de los veinte días anteriores o dentro de los veinte días posteriores a la elección, para que los señores cónsules remitan a la Corte Electoral las actas correspondientes donde conste la presencia en el extranjero del ciudadano interesado. Queda comprendido en esta excepción, todo el personal diplomático, consular y, en general, todos quienes se hallaren inscritos en el servicio exterior. Por cuanto a la excepción contenida en el inciso c), la dispensa será deducida ante la Junta Electoral, presentando prueba de la circunstancia alegada.

Configurándose el supuesto del incumplimiento injustificado a la obligación de votar, en la legislación uruguaya se dispone la aplicación de penas severas. Por un lado, se previenen sanciones económicas, mientras por otro, se establece el impedimento para realizar gestiones o trámites específicos. En realidad, el segundo tipo de castigos parece ser más persuasivo.

Artículo 10. El ciudadano que sin causa justificada no cumpliera con la obligación de votar, incurrirá en una multa de \$ 500.00 (quinientos pesos) a \$ 2.000.00 (dos mil pesos) por la primera vez; de \$ 2.000.00 (dos mil pesos) a \$ 5.000.00 (cinco mil pesos) por cada una de las siguientes. El pago de las multas se hará efectivo en las Juntas Electorales del Departamento donde el ciudadano debió votar y dicha Oficinas estamparán en la Credencial del ciudadano omiso, un sello, con las

firmas del Presidente y Secretario de la Junta, que diga: "Elecciones del día de de 19 – No votó. Pagó multa de \$ - .. –". En caso de que el ciudadano omiso, al pagar la multa no presentare su credencial, la Junta Electoral le expedirá una constancia del pago en la que conste la serie y el número de credencial y el nombre del ciudadano, así como el hecho de haber pagado multa con especificación de su monto y la mención de la fecha del acto electoral a que se refiera.

La Corte Electoral previamente a cada elección, fijará el monto a que ascenderán las multas, dentro del mínimo y del máximo establecidos precedentemente.

Considerando el grado de instrucción, las sanciones económicas referidas se duplicarán cuando los ciudadanos omisos tengan la calidad de profesionistas o funcionarios públicos. En este sentido, tal como lo previene el artículo 14, la formación escolar o actividad laboral son factores que incrementan la pena a quien se abstiene de votar.

Aspecto que permite calificar a la legislación electoral uruguaya como una de las más severas, dentro de las que instrumentan la obligatoriedad del voto, se desprende de las sanciones de índole no económico. En el artículo 11, se determina que en la presentación de escritos de cualquier naturaleza ante las oficinas del Estado, deberá exhibirse la credencial cívica con los sellos relativos al ejercicio del voto en las elecciones previas. Salvo en el caso de justificar la imposibilidad de votar, se tendrá el escrito por no presentado y se declarará de oficio la nulidad de las actuaciones posteriores a aquella presentación, si se carece de los sellos correspondientes.

Insistiendo en el tono de las sanciones, ninguna persona, firma o empresa comercial, podrá intervenir en licitaciones o llamado de precios ante las oficinas del Estado, sin la presentación de la credencial cívica correspondiente a la persona que funge como su titular o representante, cuando carezca de los sellos relativos al cumplimiento de la obligación de votar, según lo prescribe el artículo 12 de la comentada Ley sobre el Registro Cívico Nacional y la Obligatoriedad del Voto.

Tema obligado para analizar es el contenido del artículo 13 del ordenamiento en consulta. De acuerdo con el precepto, los ciudadanos que hayan cumplido 18 años de edad antes del último acto electoral y no exhiban sus credenciales con algunos de los sellos relativos al cumplimiento de su obligación de votar, o las constancias sustitutivas pedidas por las Juntas Electorales, no podrán:

- a) *Otorgar escrituras públicas, salvo testamentos y la proveniente de ventas judiciales. En este último la excepción no rige para el comprador;*
- b) *Cobrar dietas, sueldos, jubilaciones y pensiones de cualquier naturaleza, excepto la alimenticia;*
- c) *Percibir sumas de dinero que por cualquier concepto les adeude el Estado;*
- d) *Ingresar a la administración pública. Esta prohibición no será subsanada por el pago de la multa prevista en el artículo 10 de la presente ley;*
- e) *Inscribirse ni rendir examen ante cualesquiera de las Facultades de la Universidad, ni Institutos Normales ni Institutos de Profesores;*

- f) *Obtener pasaje para el exterior de ninguna empresa o compañía de transporte de pasajeros.*

Auténticamente persuasiva, la legislación en comento llega a extremos en la determinación de sanciones. Desde negar la oportunidad de recibir beneficios derivados de la seguridad social hasta viajar al exterior, pasando por la negativa a inscribirse en planteles educativos de educación media superior y superior, son rasgos que permiten calificar al ordenamiento específico como uno de los más severos en la región.

No toda la normatividad latinoamericana sobre el tema ofrece el mismo panorama. Existen legislaciones donde la sanción es sensiblemente menos drástica, en algunas de ellas, las penalidades se limitan a la aplicación de multas algo más que simbólicas. Partiendo de la referencia chilena, en la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (ley 18.700), publicada en el "Diario Oficial" de aquel país el 6 de mayo de 1988, se previene la aplicación de sanciones económicas a quienes se abstengan de cumplir su obligación de votar. Iniciando por el comienzo, el fundamento de ese deber se encuentra en el siguiente precepto:

Artículo 60º Son electores, para los efectos de esta ley, los ciudadanos y extranjeros que figuren con inscripción vigente en los Registros Electorales y que tengan cumplidos dieciocho años de edad el día de la votación.

Todo ciudadano está obligado a sufragar, y el que no lo hiciere sufrirá la pena que señala el artículo 139, con las excepciones que prevé el mismo artículo.

Incorporando el sufragio en favor de los extranjeros, la normatividad los distingue respecto de los ciudadanos, esta última calidad sólo otorgada a quienes tengan el carácter de nacionales. Es importante la distinción, toda

vez que la obligación de votar va dirigida exclusivamente a los ciudadanos, sin determinar la imposición de sanciones a extranjeros, para ellos, se trata efectivamente de una prerrogativa.

Quien incumpla el deber de votar, se hace merecedor de las sanciones previstas. En el ordenamiento no se castiga al omiso con penas de naturaleza distinta a las de carácter estrictamente económico, tal como se desprende del artículo 139.

Artículo 139° El ciudadano que no votare será penado con multa a beneficio municipal de media a tres unidades tributarias mensuales.

No incurrirá en esta sanción el individuo que haya dejado de cumplir su obligación por enfermedad, ausencia del país, encontrarse el día de la elección o plebiscito en un lugar situado a más de doscientos kilómetros de aquél en que se encontrare inscrito o por otro impedimento grave debidamente comprobado ante el juez competente, quien apreciará la prueba, de acuerdo a las reglas de la sana crítica.

Las personas que durante la realización de una elección o plebiscito desempeñen funciones que encomienda esta ley, se eximirán de la sanción establecida en el presente artículo remitiendo al juez competente un certificado que acredite esta circunstancia.

Indiscutiblemente de menor impacto que los castigos indicados en la legislación uruguaya, en el caso de Chile, sólo se recurre a la imposición de multas. Del mismo modo, se encuentran señaladas situaciones de excepción, donde se dispensa el incumplimiento a la obligación de votar.

En el supuesto del país andino, corresponde al Juez de Policía Local dispensar el incumplimiento, siempre y cuando se le acredite fehacientemente la situación excepcional. Si el caso particular fuera que la persona se encuentra a más de 200 kilómetros del lugar donde se encontrará inscrito, debe dejar una constancia ante Carabineros de Chile, quién entregará un comprobante acreditando tal situación. Dicho comprobante, se presentará en su oportunidad ante el Juez de Policía Local respectivo.

Estando previsto en el país sudamericano el voto de los nacionales en el extranjero, quienes no puedan votar por encontrarse, precisamente, fuera del país, deberán acudir ante el Consulado de Chile en el lugar donde se encuentra, dando aviso de que no podrán sufragar el día de la elección. El Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante oficio, envía listado de las personas que se han excusado al Servicio Electoral.

Complementario de las disposiciones relacionadas, otro precepto de la legislación chilena hace mención a una pena privativa de libertad, aplicable a quien se conduzca con falsedad en la justificación al incumplimiento de votar.

Artículo 140º El que otorgare o utilizare certificado falso para acreditar impedimentos para el desempeño de la función de vocal de Mesa, para no sufragar o para eludir el cumplimiento de cualquier función contemplada en esta ley, sufrirá la pena de reclusión menor en su grado mínimo a medio.

Continuando con el análisis de las legislaciones latinoamericanas donde se instituye la obligación de votar, corresponde el turno a la normatividad vigente en la República del Perú. Según se advierte de la Constitución peruana, el voto se mueve tanto en el terreno de la obligación como del

derecho, dependiendo de la edad del elector. De tal suerte, para los ciudadanos entre los dieciocho y setenta años, el voto es obligatorio, siendo facultativo para quienes rebasen esta última edad.

CAPÍTULO III

DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y DE LOS DEBERES

Artículo 30°. Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral.

Artículo 31°. Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil.

El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

Mientras que en Chile la inscripción al padrón o listado de electores es facultativa, en Perú es una obligación, tal como se desprende del artículo 30 de la Constitución peruana. Resulta congruente disponer que el ejercicio de la ciudadanía, amerite la inscripción electoral, pues parece controvertido que se obligue al voto y no así a realizar la inscripción pertinente en los listados electorales.

Precursor del voto de los nacionales en el extranjero, Perú ha instrumentado eficazmente la recepción del sufragio desde el exterior. En su legislación reglamentaria, diversos preceptos regulan el mecanismo de inscripción de los ciudadanos residentes fuera del país, así como la emisión del voto.

Promulgada el 29 de septiembre de 1997, la Ley Orgánica de Elecciones (Ley No. 26859) dispone en su Capítulo X, las normas que rigen el voto de los ciudadanos en el extranjero. Sin hacer referencia a situaciones particulares que dispensen la obligación de votar, el ordenamiento se centra en disposiciones básicas para la instrumentación del sufragio desde el exterior. A continuación, se transcribe el contenido de algunas de ellas:

TÍTULO X

Del Voto De Los Ciudadanos Residentes En El Extranjero

CAPÍTULO 1 Generalidades

Artículo 224o.- Para el caso de Elecciones Generales y consultas populares tienen derecho a votación los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero. Están

obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Artículo 225o.- El voto de los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero se emite en la misma fecha señalada para las elecciones en el territorio de la República.

Artículo 226o.- La votación se efectúa en el local de la Oficina Consular del Perú en el correspondiente país o donde señale el funcionario consular en caso de insuficiencia del local.

Artículo 227o.- En los países donde exista gran número de ciudadanos peruanos, el Ministerio de Relaciones Exteriores realiza gestiones oficiales para obtener la autorización que permita el ejercicio del sufragio en los locales mencionados en el artículo anterior.

Es competencia del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, elaborar el Padrón de electores peruanos residentes en el extranjero, sobre la base del Padrón recibido y aprobado por el Jurado Nacional de Elecciones. En su oportunidad, la Oficina Nacional de Procesos Electorales procede, conforme al artículo 202 de la Ley Orgánica de Elecciones y en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, a remitir las Listas de Electores a las Oficinas Consulares.

A diferencia de la legislación uruguaya y coincidiendo con la normatividad chilena, en el caso peruano también se insiste en la aplicación de sanciones de índole económica. Las multas aplicadas a quienes omiten dar cumplimiento a su obligación de votar, se utilizan para financiar las

actividades propias del organismo electoral administrativo, encargado de organizar y llevar a cabo las elecciones en el Perú.

2.3. Eficacia o contrariedad del castigo al incumplimiento de la obligación de votar

Constante intento de la ciencia política moderna, es responder a la pregunta ¿por qué la gente participa en política? Desde una estricta perspectiva basada en un mero análisis costo-beneficio, parece no encontrarse demasiadas motivaciones para esa clase de participación. Autores como Anthony Downs (1957) hacían hincapié en la irracionalidad del acto de votar, tal vez la forma más común de participar en política. Según su parecer, la probabilidad de que el voto individual decida la elección es mínima, mientras que para votar hay que invertir tiempo y obtener información sobre los candidatos y las plataformas partidarias. Conforme a ese punto de vista, es irracional participar en política.²⁶

Al paso del tiempo las explicaciones tomaron otro derrotero, Gabriel Almond (1963) sostenía que existe una razón de tipo culturalista. De acuerdo con su óptica, existen varios tipos de culturas cívicas, unas más participativas que otras. La cultura más participativa es aquella en que los miembros de la sociedad tienden a estar explícitamente dirigidos hacia el sistema político como un todo, hacia sus estructuras y procesos económicos y administrativos. Quienes pertenecen a esta cultura participativa, pueden estar orientados favorable o desfavorablemente hacia diversas clases de objetos políticos, pero nunca serán indiferentes. De este modo, la participación política está en función de la cultura de esa sociedad.

²⁶ Doval Rodríguez Fernando. Op Cit, p.2

Con otro planteamiento, Riker y Ordeshook hacen frente al problema, apoyándose en que existe una conciencia de "deber ciudadano". Su argumento sostiene que el voto tiene componentes expresivos que poseen un valor *per se*, independientemente del resultado de la elección. Los individuos desean que permanezca el sistema democrático, de ahí que consideren conveniente acudir a las urnas. Ir a votar es una decisión marginal con bajos costos y beneficios esperados para la mayoría de los individuos, lo que provee la oportunidad de incidir en el rumbo político de la nación.²⁷

Entrando al tema, es importante destacar el siguiente aspecto. América Latina experimenta hoy en día un peligroso desinterés por los temas políticos. En el Informe "*La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*", presentado en el mes de abril del 2004, se destaca que las democracias en la región están pasando por una profunda crisis de confianza. En palabras del Secretario General de las Naciones Unidas, expresadas durante la presentación del Informe, Kofi Annan señaló: "Las encuestas de opinión nos revelan que sólo alrededor del 50 por ciento de los latinoamericanos y latinoamericanas, prefieren la democracia a un régimen autoritario. Esto es lamentable. Lo que es más importante aún, es equivocado. La solución para los problemas de América Latina no reside en un regreso al autoritarismo, sino en una democracia más profunda y consolidada".²⁸

Después de haber logrado enormes progresos en pos de la democracia, el hemisferio enfrenta serios retos que han llevado a una profunda insatisfacción popular con los líderes políticos. Convertida en una región del mundo en desarrollo, gobernada prácticamente en su totalidad por gobernantes elegidos democráticamente, América Latina enfrenta problemas graves generadores del malestar popular que han socavado la confianza en la democracia electoral.

²⁷ Ibidem, p. 131.

²⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *La Democracia en América Latina*. Primera Edición, Mayo 2004, p. 26

Parte fundamental del informe, es el llamado de atención, tanto a los ciudadanos comunes como a los líderes políticos y sociales, para fortalecer el debate sobre la democracia. En el documento se destaca que los gobiernos de la región, democráticamente elegidos, aún no han cumplido las aspiraciones políticas, sociales y económicas de los latinoamericanos. Las pruebas son concluyentes: según el Informe, en el 2002 un 43% de los ciudadanos tenía actitudes democráticas, un 30,5% actitudes ambivalentes y un 26,5% actitudes no democráticas. La investigación revela que en el 2002, más de la mitad de los latinoamericanos, un 54,7 % preferiría un "régimen autoritario" a uno democrático, si le "resolviera" sus problemas económicos.²⁹

Aunado a lo anterior, es de resaltar que desde el año 2000, cuatro presidentes electos, de los 18 países del estudio, se vieron obligados a renunciar antes de completar sus mandatos, como consecuencia de una pronunciada caída del apoyo popular. Del mismo modo, se indicó que un 59% de los políticos consultados cree que los partidos no están cumpliendo adecuadamente su papel. Estos factores, sumados a otros provocadores del desencanto ciudadano, han incrementado la tendencia abstencionista de la zona y las peligrosas inclinaciones al autoritarismo.

En el intento porque la democracia no languidezca, el Informe señala la necesidad de trabajar sin descanso en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, desde las legislaturas hasta las autoridades electorales, remarcando la transparencia en la actuación de éstas últimas. El documento advierte que en la tarea para fortalecer la vocación democrática de la región, no hay atajos. Consolidar la democracia es un proceso, no un acto aislado. Por lo mismo, es insustituible la participación política de la ciudadanía.

Precisamente, para impulsar la participación electoral del ciudadano, se han intentado diversas fórmulas. Dada la marcada ausencia de cultura

política en la zona, los esfuerzos se dirigen a implantar deberes político-electorales, entre ellos, la obligación de votar. Sin embargo, la instrumentación del voto obligatorio ha arrojado resultados diversos en las naciones que la llevaron a cabo. Países como Chile, han replanteado el tema. A mediados del año 2004, generó controversia la idea del presidente Ricardo Lagos en el sentido de aprobar una iniciativa que volviera obligatoria la inscripción en el registro electoral ciudadano pero voluntaria la emisión del voto. Conforme la iniciativa del Ejecutivo, se sugiere derogar el artículo 139 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, precepto que sanciona con multas a quienes incumplan la obligación de votar. Sobre el particular, algunos expertos mencionan que la propuesta tendría efectos desfavorables para la democracia chilena, al considerar que podría reducirse la participación ciudadana. Desde su óptica, la sociedad no está madura para el voto voluntario, sobre todo los jóvenes, quienes muestran preocupantes signos de decepción por la política y los partidos.³⁰(30)

Haciendo eco de recomendaciones sugeridas por estudiosos de la ciencia política, desde hace varias décadas, algunos sistemas electorales incorporaron la obligatoriedad del voto, instrumentando sanciones para los abstencionistas. Distintos politólogos, alarmados por el desinterés ciudadano, recomendaron recurrir al voto obligatorio para incrementar los niveles de participación y compromiso cívico. Sin embargo, la realidad parece cuestionar esa suposición. En efecto, a pesar de instrumentar el voto obligatorio, distintas naciones latinoamericanas muestran altos niveles de abstencionismo. Buscando sus causas, surgieron tesis que insisten en la trascendencia de un factor cultural irreductible, del cual depende que políticos y ciudadanos respondan o no a ciertos valores y estímulos.

Estimular la participación política, sólo a través de la obligatoriedad del voto, resulta una estrategia inacabada y poco eficaz. Autores como Clark y

²⁹ PNUD. Op Cit, p.49

³⁰ Terán T. Carlos. Op Cit,p.3

Wilson distinguen tres tipos de incentivos para conseguirla: materiales, solidarios y de propósito. En cada uno de ellos se advierte algún tipo de beneficio.

- *Incentivos materiales*: son recompensas tangibles fácilmente traducidas en dinero, empleo, negocios o favores a cargo de las autoridades elegidas.
- *Incentivos solidarios*: pagos intangibles que aparecen como resultado de la interacción social inherente a la participación política, como podría ser la amistad, camaradería o hasta el agrado de participar en una actividad de tal naturaleza.
- *Incentivos de propósito*: derivan de los compromisos de la organización con ideas particulares, así como del acto mismo de participar, del sentimiento de satisfacción por haber contribuido a una causa noble y cumplido un deber cívico.³¹

Entre la mezcla de motivaciones para intervenir en política, al menos durante el ejercicio del voto, el elector espera la obtención de diferentes beneficios dependiendo de sus intereses, preferencias, identificaciones y creencias. Si el voto no llegará a representar beneficio alguno, aún cuando sea obligatorio, la abstención aparece no obstante la amenaza de sancionarse. Por otro lado, el incremento de la participación está en función de la interacción entre los ciudadanos y los demás actores políticos, son precisamente los políticos quienes pueden persuadir para tomar parte en esta actividad.

³¹ Doval Rodríguez Fernando. Op Cit, pp.4 a 9

Indiscutiblemente, la obligatoriedad del voto va unida a un nivel de cultura política democrática. A mayor cultura, menor coercibilidad para sufragar. Así lo demuestran naciones como Bélgica e Italia, quienes en 1994 eliminaron sancionar la abstención, al considerar que los ciudadanos están más involucrados con la participación electoral. Por el contrario, en diversas naciones sudamericanas se insiste en preservar la obligación del sufragio, dado los elevados niveles de abstención y desinterés por la política.

Contrarios a la obligatoriedad del voto, un gran número de autores han expresado argumentos más o menos convincentes. Por un lado, sostienen que la libertad y secrecía del sufragio entraña la posibilidad de la no participación, en ese sentido, la abstención es una actitud cívica, es un derecho como el sufragar. A mayor abundamiento, destacan que en los sistemas electorales de voto obligatorio, un porcentaje altísimo lo constituyen votos en blanco o votos nulos, circunstancia equivalente a no votar, toda vez que dichos sufragios no pueden contabilizarse a favor o en contra de algún candidato o partido. Manifestado de otra manera, carece de sentido obligar a sufragar a quien no tiene alternativas políticas para expresar su preferencia electoral.³²

Instrumentar el voto obligatorio, no necesariamente asegura votaciones altas. En diferentes naciones, se han incrementado los porcentajes de participación política a raíz de la obligatoriedad del sufragio, sin embargo, no todos los sistemas electorales han corrido la misma suerte. En cierto modo, si no existen las condiciones que permitan a la ley moldear la conducta ciudadana, el éxito del voto obligatorio estará en entredicho. Ciertamente, en aquellos ordenamientos donde se implantó el sufragio obligatorio, la abstención ha descendido, sin que ello implique una mayor conciencia política e integración en los asuntos colectivos.

³² Gentile Jorge Horacio. El que "vota" en blanco no vota. www.profesorgentile.com.ar/publi/votobl.htm

Involucrar de sobremano a los poderes públicos con la participación generalizada en los asuntos de interés colectivo, puede obrar en detrimento de la responsabilidad correspondiente a otros actores. Por cuanto al voto obligatorio, su instrumentación pudiera parecer atractiva a ciertos partidos políticos. Si el Estado asume el compromiso de que los ciudadanos se vuelquen a las urnas, los partidos y candidatos podrían asumir una situación sumamente cómoda, dirigiendo sus esfuerzos a influenciar en los votantes, desentendiéndose del deber que conlleva la promoción del voto. Por consiguiente, el extraordinario financiamiento público otorgado a los institutos políticos para ese fin, se desviaría a otras actividades.

De acuerdo con la administración actual de las elecciones y los métodos de votación, los ciudadanos no pueden ser obligados a tomar decisiones, mucho menos a comprometer la secrecía de su voto. Bajo ese panorama, a lo más que el Estado puede llegar con la instrumentación del voto obligatorio, es atraer a las urnas a ciudadanos recalcitrantes. Luego entonces, el único acto que puede ser obligatorio es la asistencia y no el sufragio. Debiendo hablarse de concurrencia obligatoria en vez de voto obligatorio.

Mejorar los niveles de participación política, forzosamente implica trabajar en la relación social entre dirigentes y dirigidos. Insistir en la parodia del voto, cuando el votante carece de la más elemental identificación con partidos y candidatos, aunado al desencanto que siente por el comportamiento de esos actores políticos, sólo conduce a eludir la imposición de multas o sanciones, mediante actitudes falaces encaminadas exclusivamente a fingir actos determinados.

Optar entre el voto obligatorio o voluntario, entraña agotar una enorme gama de justificaciones. Desde un punto de vista práctico, deben revisarse las condiciones particulares de cada país y sistema electoral, pues generalizar sobre las bondades o contratiempos de una u otra alternativa, conlleva riesgos. Es cierto que la instrumentación del voto obligatorio

incrementó los niveles de participación en diferentes naciones, pero también lo es que un gran número de países ha decidido apartarse de dicho sistema; sus razones tendrán.

2.4. Estrategias latinoamericanas para combatir el abstencionismo

Pasando revista de las tendencias que el fenómeno representa en los países de la región, el propósito de este inciso consiste en describir los métodos y mecanismos empleados en contra del abstencionismo. Sin realizar un tratado sobre la abstención, la investigación evalúa los logros de las estrategias instrumentadas en el hemisferio.

En primer lugar, debe sentarse con claridad que la abstención no es otra forma de participación. Aún cuando autores sostienen que ante el descontento ciudadano, provocado por el comportamiento de partidos políticos y candidatos, la abstención es una manera de manifestación cívica, en estricto sentido no lo es, pues existen otras formas de participar y expresar ese rechazo.

Teniendo una explicación multifactorial, el fenómeno del abstencionismo debe revisarse con cuidado. Partiendo de la experiencia mexicana, la dimensión del problema varía de modo considerable. Durante las elecciones federales del 6 de julio del año 2003, el nivel de abstención fue sensiblemente mayor al esperado, afectando de manera especial a los partidos con poca estructura nacional, sobre todo a las nacientes opciones políticas como México Posible, Fuerza Ciudadana y el Partido Liberal Mexicano.

Para explicar con exactitud la dimensión del abstencionismo, habrá de tenerse en cuenta información precisa sobre el sistema electoral y de partidos. Toda vez que en las naciones latinoamericanas la situación varía, la tendencia del fenómeno suele presentar particularidades en cada caso.

Insistiendo en el supuesto mexicano, hay sectores abstencionistas *duros*, que no salen a votar casi nunca; otros grupos se abstienen en las elecciones intermedias, porque de acuerdo con la dominante cultura política presidencialista, en éstas no hay una sensación de urgencia y las consideran poco importantes. Es cierto que parte del electorado se abstuvo como respuesta al desencanto ante la situación del país, sobre todo por las expectativas frustradas del cambio prometido, sin embargo, en la cultura política nacional el voto se encuentra de sobremanera devaluado. Experiencia que se repite en diversos países de la región, donde la ciudadanía aún no logra dimensionar la importancia del sufragio.

Apostando a proyectos de largo plazo, algunas estrategias consideran elemental eliminar la vieja cultura autoritaria. Destacando las bondades de formar nuevas generaciones abiertas, participativas, críticas y tolerantes, diversos programas insisten en terminar con la educación rígida e inhibitoria, donde no se acepta la libertad y espontaneidad del individuo. Hablar de transformaciones culturales en el sentido mencionado, necesariamente tiene muchas y variadas implicaciones.

Dentro de un amplio mosaico de razones que explican por qué un grupo considerable de la sociedad no vota, están las de carácter educativo. Reflexionando sobre las virtudes y déficit de nuestra cultura política, se han manifestado opiniones doctrinales que coinciden en resaltar a la educación como factor determinante en el funcionamiento de las estructuras políticas. En ese sentido, exponen la necesidad de erradicar actitudes atribuibles a los denominados por Giovanni Sartori "*subciudadanos*", personas totalmente desinformadas, no interesadas e increíblemente ignorantes de todo lo relacionado con lo público o común.³³

Propiciar que los ciudadanos tomen conciencia del sistema político nacional y estén interesados en la forma como opera, implica sembrar las semillas de la democracia en los procesos de socialización (familia, escuela

³³ Lavezzoio Sebastián. Reflexiones sobre el voto obligatorio y su vinculación con la perdida de lo público frente a lo privado. www.verle.org/espanol/votoobligatorio.htm

y comunidad). Respecto a la socialización familiar, una encuesta coordinada por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México sobre *Ciudadanos y Cultura Democrática*, revela que el 57% de las personas encuestadas no está de acuerdo en que los hijos critiquen a sus padres, solamente el 11% expresó la posibilidad de que los hijos tuviesen una opinión explícitamente crítica frente a los mismos. Del total de personas entrevistadas, más del 70% declara que en su familia nunca se habla de política.

Conjugación del verbo participar en todos sus modos, tiempos, números y personas, la democracia incluye distintas conductas: atender la información política; votar en las elecciones populares; militar en un partido político; aportar fondos a causas políticas; realizar tareas de campaña; intervenir en algún movimiento social o formar parte de algún grupo de presión; desempeñar un cargo político; tomar parte en análisis y discusiones, ya sea en el hogar o en el trabajo; asistir a manifestaciones o mítines. En suma, pasar de la indiferencia y desinformación del ciudadano común al compromiso y participación del ciudadano democrático.

Construir una ciudadanía democrática, involucra decididamente a las autoridades electorales. En el caso de nuestro país, el Instituto Federal Electoral (IFE) desarrolla acciones formativas deliberadas dentro de importantes procesos de formación ciudadana, enfocando actividades concretas a la educación electoral y cívica tanto de la población adulta, como de niños y jóvenes, a través de programas propiamente de carácter curricular y extracurricular, así como programas vivenciales de participación y expresión.

Aunado a la estrategia anterior, buscando el desarrollo de competencias cívicas en los diversos ámbitos, principalmente en la escuela y la comunidad, el IFE impulsa experiencias de contenido electoral. Mediante ejercicios que brindan la oportunidad de participar de manera activa, haciendo uso de habilidades y destrezas, en las escuelas secundarias se

ofrece a los alumnos la posibilidad de expresar lo que sienten y piensan respecto algunas situaciones que suelen presentarse en la vida cotidiana. Se trata de propiciar la reflexión, como elemento indispensable que acompaña permanentemente el ejercicio de los derechos políticos

Combinación de aspectos modernos con visiones tradicionales, concibiendo al ciudadano lo suficientemente activo en política como para poder expresar sus preferencias frente al gobierno, la cultura cívica permite al elector influir en el desarrollo político de su país. El modelo cívico supone la existencia de individuos activos e interesados, pero al mismo tiempo responsable o solidario para mantener estable a un sistema democrático. Dicho de otra manera, la cultura cívica abarca no solamente concepciones e inclinaciones, sino también actitudes que se traducen en conductas con características distintivas como la participación política plena.

Fomentar la cultura y educación cívica, garantiza a largo plazo la consolidación de una vocación democrática, sin embargo, no constituye la única alternativa contra el abstencionismo. En América Latina, también se echa mano de las campañas mediáticas promotoras del voto y la inscripción en el padrón electoral, especialmente en la víspera de los procesos electorales.

Responsabilidad común de las autoridades en la materia, coadyuvar a la divulgación de la cultura democrática compromete la instrumentación de programas permanentes para promover el sufragio. Según lo establece el artículo 69, inciso g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre los fines del Instituto Federal Electoral se encuentra, precisamente, llevar a cabo la promoción del voto. Con ese propósito, se instrumentan en México campañas de credencialización, aún cuando no esté próxima una elección federal.

Impulsar desde la autoridad electoral las campañas promotoras del voto, asegura el sentido permanente de las mismas. Si bien es cierto que el costo económico resulta elevado, el beneficio puede traducirse en la

disminución del precio por sufragio, al incrementarse sensiblemente los porcentajes de votación. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta la contribución de estas campañas para la divulgación de la cultura democrática.

Destinatarios del voto, los partidos políticos y candidatos también se encuentran involucrados en la promoción del sufragio, de hecho, en algunos países se les otorga financiamiento público para estas actividades. Tal es el caso de nuestro sistema político-electoral, dado que entre las prerrogativas correspondientes a los partidos políticos nacionales, el artículo 49, apartado b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que para gastos de campaña, en el año de la elección, a cada partido político se le otorgará un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias le corresponda en ese año. Dicho monto adicional, comprenderá las acciones encaminadas a colocar en la preferencia del electorado a sus candidatos, así como exhortar la concurrencia de los votantes a las urnas.

Paradójicamente, a los partidos y candidatos les corresponde alentar el voto electoral cuando son ellos quienes más lo desalientan. Según se desprende del Informe *"La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos"*, la credibilidad respecto a los partidos políticos ha descendido estrepitosamente, siendo factor indiscutible del desencanto ciudadano, circunstancia que explica en gran medida el abstencionismo.

Emprender campañas promotoras del voto, es estrategia reiterada en los países latinoamericanos para combatir el abstencionismo. Ya sea mediante la intervención de las autoridades electorales, los partidos o candidatos, a través del empleo de recursos mediáticos, se apuesta a divulgar la cultura democrática. Por supuesto, en la estrategia juegan un papel fundamental los medios de comunicación.

CAPITULO III. INCORPORACION DE SANCIONES EFECTIVAS AL INCUMPLIMIENTO DE VOTAR EN EL DERECHO MEXICANO

3.1. Esbozo histórico sobre la función de votar en el derecho mexicano

Como parte de un estudio comparativo realizado por Almond y Verba, se analizó el comportamiento electoral de la población en cinco países (Alemania, Estados Unidos, Gran Bretaña, Italia y México), en primer término Estados Unidos y Gran Bretaña en segundo, fueron los dos que mostraron un mayor número de rasgos de cultura cívica, entre los cuales se encuentran:

- Cultura política muy desarrollada y extendida;
- Involucramiento con la política y sentido de obligación para con la comunidad;
- Amplia convicción sobre el modo de influir en las decisiones gubernamentales;
- Buen número de miembros activos en diversos tipos de asociaciones;
- Alto orgullo por su sistema político.³⁴

Llama la atención que la cultura cívica no abarca solamente concepciones e inclinaciones, sino también actitudes que se traducen en conductas con características distintivas como el sentimiento de orgullo por su sistema político. En efecto, la cultura política puede ser un reflejo del sistema

³⁴ Peschard Jacqueline. Op Cit, p.8

político más que un determinante del mismo, pues si bien los elementos culturales son más persistentes que los estructurales, para mantenerlos vigentes se requiere de nutrientes que provengan de las estructuras políticas en funcionamiento.

Al hacer la referencia anterior, queremos destacar la percepción ciudadana sobre la política en México. A pesar de los avances electorales significativos, el comportamiento de los actores políticos ha devuelto la incertidumbre respecto a la participación en la política. Si bien es cierto que en la elección del año dos mil, el electorado decidió mediante el sufragio apoyar la expectativa de un cambio, a menos de cinco años el desencanto se apoderó de nuevo de la voluntad popular. La población encuentra pocas razones para sentirse orgullosa de nuestro sistema político.

Durante más de dos décadas, el tránsito a la democracia es un tema que ha dominado el debate mexicano. Según una encuesta realizada por el periódico *Reforma*, el 66% cree que ya somos un país democrático, a pesar de ello, se insiste en cuestionar el comportamiento de los actores políticos.

Un repaso a la historia del voto y la organización de los procesos electorales en México, revela los sinsabores del devenir político en nuestro país. Examinando los instrumentos jurídicos relativos, se pone en evidencia la azarosa batalla en pro de la democracia. Para arrancar de un comienzo, iniciaremos señalando que en abril de 1842 el Congreso formuló un proyecto para una nueva Constitución, en el cual propuso un gobierno republicano, representativo, popular y federal, así como un sistema de representación de las minorías, lo que ocasionó gran descontento de la fracción conservadora que derivó en diversos enfrentamientos, siendo disuelto el Congreso. Sólo hasta junio de 1843 se sancionó una nueva

Carta Magna, llamada Bases Orgánicas de la República Mexicana, que estuvieron en vigor únicamente tres años.³⁵

Conforme estas Bases, se reiteró la independencia del país y la organización política en República Centralista. La elección de los representantes era indirecta, dividiéndose a la población en secciones de 500 habitantes, mismos que elegirían un elector primario; éste nombraba los electores secundarios, los cuales formaban el Colegio Electoral que a su vez elegía a los diputados al Congreso. El ejecutivo tenía un demostrado derecho de veto a las leyes.

En plena guerra con los Estados Unidos, el país dividido en grupos políticos antagónicos y ante los levantamientos a favor de poner en vigencia nuevamente los ordenamientos constitucionales del federalismo, el 10 de mayo de 1847, en el Congreso Extraordinario Constituyente, se aprobó el Acta Constitutiva y de Reformas. De esa manera, se restablecía el federalismo que había sido sustituido por la Constitución centralista conocida como Bases Orgánicas. En esta ocasión, se introducen diversas modificaciones para evitar caer nuevamente en situaciones de conflicto político, contemplando que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial "solo pueden y deben hacer lo que la Constitución otorga como facultad e impone como obligación". Respecto a nuestro tema, el Acta Constitutiva y de Reformas estableció las garantías individuales para todos los habitantes de la República, suprimió el cargo de vicepresidente y adoptó elecciones directas para diputados, senadores, presidente de la República. Además, facultó al Congreso para anular las leyes de los estados que implicasen una violación al pacto federal, e implantó los derechos de petición y de amparo.

Instrumento clave en la historia electoral de nuestro país, el 5 de febrero de 1857 fue aprobada y jurada una nueva Constitución, donde los derechos

³⁵ Arenas Batiz Carlos Emilio. El voto como derecho fundamental de la base constitucional y configuración legal. Concepto y consecuencias. Sistema representativo y democracia semidirecta. México 2002, p.65

del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En ella se resalta el mantenimiento del federalismo, la abolición de la esclavitud y las libertades de expresión de ideas, de imprenta, de asociación y petición, entre otras. En el terreno electoral, se establece que son ciudadanos con derecho a voto todos los mexicanos varones que hayan cumplido 18 años si son casados y 21 si no lo son. La Constitución de 1857 fue, de hecho, elemento fundamental en la defensa nacional ante la invasión francesa y el imperio de Maximiliano de Habsburgo. Tuvo vigencia plenamente tras la expulsión de los extranjeros y permaneció en vigor hasta 1917.³⁶

A causa de las condiciones sociales, económicas y políticas generadas por la permanencia de Porfirio Díaz en el poder, en 1910 se inicia el movimiento armado de la Revolución Mexicana, siendo justamente el contexto en que se promulga una nueva constitución. Efectivamente, en su carácter de primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, Venustiano Carranza convocó en diciembre de 1916 al Congreso para presentar un proyecto de reformas a la Constitución de 1857. El documento sufrió numerosas modificaciones y adiciones para ajustarse a la nueva realidad social del país. Así, el 5 de febrero de 1917 se promulgó la Carta Magna vigente, que conjuntó los ideales revolucionarios del pueblo mexicano con una clara orientación social.

Incluyendo gran parte de las disposiciones previstas en la Constitución de 1857, la nueva constitución se refería a los derechos humanos ya como "garantías individuales". Por cuanto la forma de gobierno, siguió siendo republicana, representativa, democrática y federal. Se refrendó la división de poderes, dejando de ser unicameral el Poder Legislativo para dividirse en cámaras de Diputados y Senadores. Así mismo, se ratificó el sistema de elecciones directas dando mayor autonomía a los estados.

Motivo de innumerables modificaciones, a fin de responder a los cambios políticos y sociales de nuestro país, en 1953 se introduce el denominado

³⁶ Tribunal Electoral del estado de México. Génesis de la Reforma Política Electoral de 1996. Revista num.3. Toluca, México 1996, p.27

"voto femenino", incorporado a iniciativa del presidente Adolfo Ruiz Cortines. En efecto, al comienzo de su gestión, el presidente Ruiz Cortines propuso al Congreso de la Unión una serie de proyectos. El primero de ellos fue la reforma a los artículos 34 y 115 constitucionales, para otorgar a la mujer el pleno ejercicio de sus derechos políticos, dado que la preparación cultural, política y económica que había alcanzado, la capacitaba para una eficaz y activa participación en el destino de México. El presidente amparaba su propuesta en el sentir expresado por gran cantidad de mujeres durante su campaña política, para equiparar sus derechos políticos con los de los hombres. En el año 1953 se derogó la adición que en 1946 se realizara al artículo 115, en virtud de la cual se concedía a la mujer el voto únicamente en las elecciones municipales.³⁷

Ampliando la referencia sobre el voto de la mujer, cabe destacar que éste se logró gracias a un largo proceso en el que las manifestaciones adquirieron fuerza a partir de la segunda década del siglo XX. Para 1923, en San Luis Potosí se permitió este derecho en los comicios municipales; más tarde, en 1935 un grupo de mujeres integró el Frente Único Pro Derechos de la Mujer (FUPDM), con el objeto de obtener el derecho al sufragio federal. Dos años después, durante su mandato presidencial, Lázaro Cárdenas del Río presentó una iniciativa de reforma al artículo 34 constitucional para reconocer la igualdad jurídica de la mujer y posibilitar su participación política; la iniciativa fue recibida con resistencia por parte de los diputados y después de muchas negociaciones, finalmente las Legislaturas locales enviaron sus votos, no prosperando la propuesta ante la creencia de que las mujeres pudiesen aliarse a las corrientes conservadoras.

Ya en el año de 1946, con una reforma al artículo 115 constitucional durante el periodo de gobierno de Miguel Alemán Valdés, se permitió que las mujeres votaran y pudieran ser votadas en las elecciones municipales

³⁷ Amador Rubén. 50 años del voto femenino en México. www.sepiensa.org.mx/contenidos/voto/voto1.htm

de todo el país. Sin embargo, es hasta el 17 de octubre de 1953 cuando se aprobó la reforma al artículo 34 de la Carta Magna, promulgada en esta segunda ocasión por Adolfo Ruiz Cortines, de esta forma, las mujeres adquirieron ciudadanía y, con ello, el derecho al sufragio federal. El mismo Ruiz Cortines expresó en un discurso: "la mujer mexicana está jurídicamente en aptitud de ejercer todos sus derechos y es factor de la mayor importancia en la actividad económica y social".³⁸

En 1969, se reforma nuevamente la Constitución, concediéndose la ciudadanía a todos los mexicanos mayores de 18 años, hombre o mujer, casado o soltero. El resto de las reformas electorales introducidas, particularmente en los años de 1977, 1986, 1989, 1990, 1993, 1994 y 1996, se han encaminado a garantizar elecciones limpias, imparciales y respetuosas de la voluntad popular. De hecho, resultado del acomodo de nuevas fuerzas políticas, la coyuntura de las reformas electorales a la Constitución refleja la preocupación por una contienda electoral más equitativa y transparente.

No cabe duda que en los últimos años, el sentido de la democracia ha sido uno de los puntos medulares de la política mexicana, de cierto modo, se pretende llegar al concepto de democracia como la manera en que el pueblo ejerce el gobierno a través del voto popular. En México hemos vivido una transformación de la democracia, cuyo proceso no se produjo propiamente el 2 de julio del 2000, sino desde mucho antes. Como se ha podido resaltar, grandes luchas sociales se han llevado a cabo para obtener el derecho al voto, tanto del hombre como de la mujer. Corresponde tal vez ahora materializar la disposición constitucional que lo declara como obligación ciudadana.³⁹

³⁸ *Ibidem*, p. 97.

³⁹ Aparicio Ricardo. La magnitud de la manipulación del voto en las elecciones federales del año 2000. *Revista de la facultad latinoamericana de ciencias sociales*. Sede México. Num.20, junio 2002, p.79

3.2. Necesidad de reformar el texto constitucional y el fortalecimiento de la obligación de votar

Desde hace algunos años, se ha discutido a través de diferentes mecanismos el tema de la Reforma del Estado. Recientemente, mediante la creación de una asociación, se ha dado nuevamente impulso a la inquietud de introducir reformas integrales en la estructura jurídica y política de nuestro país. En ese debate, la agenda de la reforma institucional, concretamente en el ámbito político-electoral, no agota los requerimientos exigidos, sin embargo, puede llegar a bloquearla. Lo cierto, es que la creación de nuevas reglas para el juego democrático, tiene un lugar preponderante en el México de hoy.

Convertida en el eje de la vida social, pues de ella depende el conjunto del aparato normativo que rige a la comunidad, la Constitución establece las bases de legitimación y ejercicio del poder; es en ella donde residen los instrumentos que garantizan la libertad e igualdad de los integrantes de la sociedad. Pero además de las funciones jurídica y política, la Constitución tiene otra de carácter simbólico: es un punto de referencia que auspicia la cohesión social. Precisamente, por esas razones, no se concibe la Reforma del Estado sin una nueva Constitución.

Todo proceso político está orientado prioritariamente a la contienda. Llevada a cabo sin reglas acatadas por los protagonistas, la política escindiría irreparablemente a la sociedad, es ahí donde la Constitución juega un papel fundamental para transformar las tendencias de la pugna política en fuerza de cohesión. Tanto más intensas sean las tensiones producidas por la política, mayor deberá ser el efecto integrador de la Constitución.

Atendiendo la función descrita, es evidente que el solo enunciado de la Constitución no basta para regular los procesos de lucha por el poder, en todo caso, se supone la positividad y aplicabilidad de la norma. En efecto,

aún cuando se trate de la Carta Magna, sus enunciados no garantizan el cumplimiento cabal de lo ordenado, debe entonces acudir a los remedios que la legislación prevé para asegurar su observancia. Ahora bien, durante los periodos de autoritarismo, las Constituciones suelen ser relegadas, pues al no producirse la lucha entre agentes en igualdad de condiciones, quien dispone de los recursos del poder los utiliza para inhibir o reprimir a quien se opone. Afortunadamente, cuando la naturaleza del sistema se modifica y la democracia desplaza a los sistemas autoritarios, la función de la Constitución también cambia, como suele cambiar la actitud de los destinatarios.

México está viviendo un nuevo proceso de cambios institucionales cuyo ritmo se hace cada vez más rápido, en el sentido de consolidar un sistema político basado en la democracia constitucional. Después de un largo proceso de transformaciones, esfuerzos que en su origen parecían desvinculados entre sí, se fueron encontrando puntos de convergencia, dentro de los cuales destacan las modificaciones al sistema electoral que habrían de profundizarse en los años ochenta y noventa. Son precisamente esas transformaciones, las que permitieron ir sumando a diferentes protagonistas políticos y satisfacer distintas expectativas.

Es muy claro el sentido democrático del cambio en México, no obstante, es obvio que no ha cambiado todo lo que debe cambiar. Por diversas razones, varias de las reformas constitucionales adoptadas a lo largo de décadas siguieron un patrón de ajuste con las políticas gubernamentales, adquiriendo un matiz de partido, de ahí que algunas de ellas resultaron innecesarias o contradictorias. Pero en el terreno electoral, las modificaciones han reflejado el nuevo equilibrio de fuerzas políticas, si bien en un principio parecieron concesiones del partido hegemónico a la incipiente oposición, hoy en día nadie discute que el cercano equilibrio entre los actores impide la adopción de reglas discriminatorias en la lucha por el poder.⁴⁰

⁴⁰ Muñoz Ledo Porfirio (Coordinador). Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y Propuestas. Universidad Nacional Autónoma de México. Segunda Edición 2004, p.134

Entre quienes postulan la Reforma del Estado, existen propuestas para contar con una nueva Constitución, se argumenta la necesidad de un texto que supere las contradicciones, omisiones y duplicaciones de la actual norma suprema; definir un nuevo arreglo del poder que permita la consolidación democrática, y restablecer el sentido de adhesión a la Constitución, que se fue perdiendo merced las incesantes reformas a que ha sido sometida desde 1921.

A pesar de lo convincente que pudieren resultar esos argumentos, es posible que llegemos a ciertos consensos de reforma constitucional, pero muy improbable ponernos de acuerdo en un texto completo. La dinámica y contrapesos de las fuerzas políticas, han impedido la aprobación de reformas estructurales sugeridas por el Ejecutivo Federal, apostando al costo político de su incorporación. De hecho, la confrontación entre los poderes ejecutivo y legislativo, ha llevado al grado de descalificaciones mutuas que alejan aún más la posibilidad de aprobar esas iniciativas.

Consolidar la democracia en México sólo es posible mediante una reforma que comprenda un nuevo pacto social y un nuevo equilibrio institucional. Como lo sostiene Raúl González Schmal, el nuevo pacto deberá incluir una serie de derechos individuales y sociales que complementen los que actualmente contiene la Constitución. Según su parecer, el Estado mexicano no puede seguir una ruta de indiferencia ni de ineficacia en atención de demandas de bienestar colectivo. Por otra parte, la consolidación de la democracia exige la edificación de una nueva estructura de derechos y obligaciones fundamentales. No puede pensarse en una democracia sin compromiso.⁴¹

Proponer cambios a la Constitución, puede atender la disyuntiva de avanzar hacia una reforma que consolide constitucionalmente al Estado

⁴¹ González Schmal Raúl. Democracia semidirecta y democracia participativa. Democracia y gobernabilidad. Universidad Nacional Autónoma de México - primera Edición 2001, p. 102

democrático. De igual manera, las sugerencias podrían encaminarse a corregir disposiciones que entre sí resulten disfuncionales, en cualquier modo, cuando se hace una reforma a la Constitución es importante que se adopten las precauciones posibles para que los cambios introducidos sean congruentes.

Ante el cambio en las reglas del juego democrático, así como la rearticulación del sistema de partidos, es necesario evaluar el comportamiento electoral de los mexicanos, a fin de sostener la modificación constitucional que en este apartado se propone. Definitivamente, al analizar los nuevos modos de relación entre sistema político y sociedad, se advierte que la realidad político-electoral mexicana ha estado marcada por continuas sospechas acerca de la manipulación del voto. Siendo el voto el medio fundamental de relación entre el sistema político y la sociedad, pareciera que no hemos dado en México la dimensión correcta al sufragio, cuando la calidad del voto es un parámetro de evaluación sobre el estado de la democracia.

Pretender consolidar la democracia, a través de reformas constitucionales, exige que de la madurez política de los actores resulte la posibilidad de entendimientos razonables. Por el contrario, la vía de la intolerancia, a menudo presente, implicaría una contradicción con ese objetivo. Resultaría una paradoja que se hayan logrado producir acuerdos de reforma constitucional en fases previas, y que la culminación del proceso se vea limitada o impedida por no alcanzar nuevos consensos. Si bien es cierto es a los partidos políticos y los legisladores, a quienes corresponde la parte medular de esa tarea, los ciudadanos no debemos permanecer indiferentes, revalorando el significado de la participación política.

Agendada de diversos modos en el debate legislativo, la reforma de nuestro sistema electoral pareciera entrar a una nueva etapa. En el transcurso de los últimos meses, se han presentado y discutido diferentes iniciativas con alto contenido político-electoral, entre éstas:

- Reelección inmediata de diputados y senadores;
- Voto de los nacionales en el exterior para las elecciones presidenciales;
- Regulación de precampañas electorales y disminución del tiempo para las campañas formales;
- Nuevas reglas en materia de financiamiento para los partidos y acceso a los medios de comunicación;
- Uniformidad de fechas para la celebración de procesos electorales, tanto federales como locales.

Es verdad que en las iniciativas no se hace mención alguna a refrendar la obligatoriedad del voto. De hecho, ninguna alusión se realiza sobre sancionar eficazmente el incumplimiento del deber que exige votar en las elecciones populares en términos de ley. La falta de referencia, permite suponer que los actores políticos consideran suficientemente regulado ese aspecto, partiendo de la premisa que el voto es básicamente un derecho más que una obligación.

Sin compartir ese punto de vista, debemos insistir en darle eficacia a la sanción dispuesta para quienes no acuden a las urnas en un proceso electoral. Aún cuando la Constitución dispone en la fracción I del artículo 38, que ante el incumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36, podrán suspenderse los derechos y prerrogativas del ciudadano, en realidad, la advertencia pasa desapercibida para el infractor que asume una actitud abstencionista, por la sencilla razón que en la gran mayoría de los nacionales, ser ciudadano equivale simplemente a ejercer el voto cada tres o seis años, es decir, la ciudadanía

se identifica con la reducida participación de un elector. Ante tal posicionamiento, el suspender las prerrogativas ciudadanas no intimida a nadie, ni siquiera a quienes pudieren aspirar a un cargo de elección.

Hacer realidad la obligatoriedad del voto, es una cuestión que enfrenta, aparentemente, la libertad de los ciudadanos para elegir entre querer votar o no. Este razonamiento, totalmente legítimo en función de la alternativa que tienen todos los individuos para elegir entre una y otra opción, deriva de una libertad que está dada ni más ni menos por nuestro derecho, es decir, el mismo ordenamiento normativo o constitucional que los propios ciudadanos no hemos dotado en un momento determinado, y que indica, en otro precepto, que el votar es una obligación.

Clarificar la "supuesta vulneración" de la libertad, si se fortalece el voto obligatorio, conduce a rescatar razonamientos utilizados para imponer otro tipo de obligaciones a los gobernados. Por ejemplo, alegando la seguridad de los ciudadanos, se han impuesto deberes cívicos que no resultan cuestionados, para citar un caso, bastaría referirse a la obligaciones contenidas en los reglamentos de tránsito, cuya justificación se apoya en el logro de un bien común, la seguridad vial. De ese modo, se imponen restricciones a la libertad para ganar en otro ámbito: el comunitario. Manifestado de otra manera, en la ineludible relación libertad/comunidad, regulada por el derecho, tradicionalmente predomina el interés común sobre la libertad individual. Cual sería la razón para que en un sistema político democrático predomine la libertad personal frente a la comunidad.

Dentro de una democracia, lo público debe predominar sobre lo privado. En tal sentido, darle eficacia a la obligatoriedad del voto tiene el objetivo de entender al sufragio como una cuestión de interés colectivo a favor de la democracia. Si la comunidad, a lo largo de la historia, ha ganado derechos y libertades sociales que se podrían sintetizar en la palabra "democracia", es totalmente justo que todos los ciudadanos, como parte de la comunidad, tengan un mínimo de responsabilidad y compromiso para conservarla. La

acción de votar, debiera entonces ser un momento donde todo elector tenga el deber de mirar más allá de sus vínculos privados y pensar en lo importante de lo público. De esta decisión puede depender el futuro colectivo, incluso, puede entrar en su ámbito privado y restringir la libertad personal. Por esa razón, todo sistema democrático debe establecer, en pos de su buen funcionamiento, principios y obligaciones mínimas que aseguren su sostenibilidad.⁴²

Es claro que no todos coinciden con la idea de que la no-participación en las elecciones, vulnera el principio democrático de la mayoría. No obstante, tampoco puede discutirse que la abstención abre la puerta a los sistemas políticos inestables, poniendo en jaque a las instituciones como el sistema de partidos, la autonomía de los árbitros electorales y la limpieza y transparencia de los comicios, dicho de otra manera, la ausencia de participación electoral llegaría a perturbar los avances democráticos, propiciando condiciones adecuadas para el autoritarismo.

Negarse a reformar la Constitución, impidiendo brindar eficacia a la obligatoriedad de votar, genera la posibilidad de dar más poder a ciudadanos menos informados, menos competentes y, en realidad, menos ciudadanos. Permanecer indiferentes, daría lugar al tipo de ciudadanía no interesada e increíblemente ignorante de todo lo relacionado con lo público o común. En una sociedad compleja como la nuestra, demandante de estabilidad política e institucional, no se debe cerrar la puerta a las iniciativas que fortalecen la vocación democrática. La sosegada intención de dejar las cosas como están, puede volverse en contra de las propias bases que sostienen nuestro incipiente sistema democrático. El voto no obligatorio, entendido como una libertad personal ilimitada, es perjudicial para el desenvolvimiento progresivo de la democracia.

Dado los razonamientos vertidos, debemos insistir en la conveniencia de reformar la Constitución a fin de superar la incongruencia respecto al voto.

⁴² Bobbio Norberto. *El Futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica. Primera reimpresión. México 2004, p.38

Dejar en el pasado el debate entre la prerrogativa y el deber, prescribiendo con precisión que el votar es una obligación ciudadana incuestionable. No se debe entender esta postura como instrumento que rompe las libertades individuales, sino como una inquietud que contribuye a consolidar la democracia. Desde este punto de vista, la obligatoriedad del voto no debe analizarse por la obligatoriedad misma, sino como un compromiso ineludible de los ciudadanos para con su comunidad. Se trata de introducir un elemento que acerque el interés de las personas por la política, respetando su esfera privada y sus intereses naturales, pero sin olvidar aquello que les es innato: lo público.

3.3. Definición de un marco reglamentario que regule la aplicación de sanciones efectivas al abstencionismo

Suele ser común que las disposiciones constitucionales, trasladen al legislador ordinario la responsabilidad de precisar y sancionar el contenido de preceptos normativos fundamentales, por la sencilla razón de que es imposible desarrollarlo todo en la propia Constitución. De ese modo, en el tema que no ocupa, las sanciones a quienes incumplan su obligación de votar pueden estar indicadas en una ley reglamentaria.

Entendidas como las leyes secundarias que detallan, precisan y sancionan uno o varios preceptos de la Constitución, con el fin de articular los conceptos y medios necesarios para la aplicación del precepto constitucional que regulan, las leyes reglamentarias significan el cuerpo normativo indispensable para confirmar o dar contenido a las normas sociales. Efectivamente, el carácter reglamentario de la ley, radica en su contenido y no se refiere a la relación jerárquica con las demás leyes, pues la función reglamentaria de una ley o decreto implica la ampliación de preceptos contenidos en la legislación que desarrolla.⁴³

⁴³ Dworak Fernando F. (Coordinador). *El Legislador a Examen*. Fondo de Cultura Económica. Primera reimpresión. México 2004, p. 44

Pudiendo recaer sobre la Constitución, códigos e incluso sobre otras leyes ordinarias, sean federales o locales, siempre que los ordenamientos reglamentarios dispongan expresamente una regulación de algunos de los preceptos contenidos en dichos cuerpos normativos, la reglamentación puede derivar de una facultad conferida al legislador ordinario o al presidente de la República. En principio, las disposiciones reglamentarias coinciden en cuanto a la función de desarrollar el contenido de un ordenamiento legal, sin embargo, la diferencia radica en el aspecto formal del órgano que las expide, ya que las leyes reglamentarias se ajustan al procedimiento legislativo previsto en el artículo 72 constitucional.

A pesar de su claro concepto, el término "ley reglamentaria" ha sido poco utilizado en la terminología legislativa de México, como ocurre en materia de nacionalidad. No obstante, omitir en la denominación de la ley que se trata de una disposición reglamentaria de la Constitución no afecta su valor jurídico, siempre y cuando coincida con el ordenamiento constitucional, toda vez que el carácter expreso de reglamentaria no resulta necesario, pues es un atributo derivado del contenido.

Considerada como un elemento que da congruencia a la normatividad en general, la reglamentación no debe exceder o contrariar las disposiciones generales contenidas en el ordenamiento reglamentado. Este proceso se traduce en una jerarquización, no sólo derivada de su fundamento de validez, sino en atención a un control de la congruencia en la legislación. Tratándose de leyes reglamentarias con relación a disposiciones constitucionales, si las primeras contrarían aquellos principios, entonces operan los mecanismos de control de la constitucionalidad.

Ubicándonos en el tema de la investigación, conforme lo dispone la fracción I del artículo 38 constitucional, está contemplada la posibilidad de imponer otras penas a quien, sin causa justificada, incumpla la obligación de votar en las elecciones populares, siempre y cuando estén señaladas

por la ley. Es decir, el propio constituyente estima viable ampliar la sanción a quien se abstenga de sufragar, admitiendo que el legislador ordinario podría, mediante una ley reglamentaria, disponer la aplicación de sanciones adicionales a la suspensión de los derechos y prerrogativas ciudadanas.

Asimismo, en el párrafo final del precepto constitucional aludido, se establece que la ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos del ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación. Nuevamente, es el mismo constituyente quien determina la necesidad de una ley reglamentaria, en la cual se especifiquen otros supuestos susceptibles de hacer perder o suspender los derechos ciudadanos, así como regular lo relativo a su rehabilitación.

Facultad conferida al Congreso de la Unión, de acuerdo a lo que previene el artículo 73, fracción XVI de la Constitución, corresponde al poder legislativo federal: dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. En uso de esa facultad, el Congreso ha dictado leyes reglamentarias en diferentes ámbitos, pero hasta el momento no se cuenta con una ley específica en materia de ciudadanía.

Debido a las modificaciones constitucionales introducidas en el año de 1997, aún cuando entraron en vigor un año después, mediante las cuales se reforma el contenido de las disposiciones relativas a la nacionalidad, el Congreso de la Unión expidió en 1998 una nueva Ley de Nacionalidad, que abrogó a la que estuvo vigente desde 1993, es decir, la anterior ley sólo permaneció aplicable durante cinco años. Esta nueva ley reglamentaria, aborda aspectos sobresalientes respecto a los mexicanos que ostentan doble nacionalidad, a raíz de haberse incorporado la no-pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento.

Del mismo modo que la Ley de Nacionalidad anterior, la actual ley reglamentaria consta de un reducido número de artículos donde se regulan, exclusivamente, cuestiones elementales sobre el tema, delegando la responsabilidad de una reglamentación acuciosa a la expedición del instrumento correspondiente que es facultad del Ejecutivo Federal. Sin embargo, el hecho de contar con una ley, en los términos de la Ley de Nacionalidad vigente, no garantiza una regulación adecuada sobre la materia, pues la brevedad de dicho ordenamiento, impide tener una normatividad suficiente, toda vez que hasta la fecha se carece del reglamento respectivo. Cabe destacar que la Ley de Nacionalidad de 1993, también remitía a un reglamento que nunca existió.

Partiendo de la experiencia en el tema de la nacionalidad, la ley reglamentaria en materia de ciudadanía debe evitar los errores de una regulación breve y poco sustanciosa. Por el contrario, habrá de insistirse en una reglamentación lo suficientemente amplia, que evite remitir a un reglamento. No sería la primera, ni la última vez, en que se optara por esa alternativa.

Escapa al objetivo de esta investigación, proponer el contenido de la ley reglamentaria sobre la ciudadanía. Mucho más modesta, la propuesta se limita a destacar la urgencia de tener una en México. Dado lo relevante del tema, es injustificable carecer de la ley específica, tomando en cuenta que las modificaciones constitucionales en el capítulo de la nacionalidad, de una manera u otra, repercuten en la ciudadanía, particularmente por el hecho de aceptarse la doble nacionalidad. Del mismo, considerando los avances para la instrumentación del voto de connacionales en el exterior, la aprobación de la iniciativa tendría implicaciones en el tema que nos ocupa.

Una ley reglamentaria que ampliara y detallara los preceptos constitucionales alusivos a la ciudadanía, insistiendo en las ventajas de un proyecto ambicioso, debería abordar, al menos, los siguientes aspectos vertebrales:

- Determinación de la autoridad competente para resolver la pérdida de la ciudadanía, la suspensión de los derechos o prerrogativas ciudadanas, así como su rehabilitación;
- Señalamiento de los casos de excepción, a que se refiere el párrafo final del artículo 37 constitucional;
- Definición de un procedimiento, mediante el cual se resuelva lo concerniente a la pérdida de la ciudadanía y la suspensión de derechos y prerrogativas ciudadanas;
- Establecimiento de los requisitos y trámite para solicitar y resolver la rehabilitación de derechos y prerrogativas ciudadanas;
- Indicación de reglas para dirimir los conflictos que emanen de la doble ciudadanía;
- Incorporación de las disposiciones que rigen el Registro Nacional de Ciudadanos y la Cédula de Identidad Ciudadana, contenidas en la Ley General de Población;
- Previsión de sanciones adicionales a quienes incumplan, sin causa justificada, cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36 constitucional.

Intentando responder a un orden lógico en la exposición de las ideas, debe iniciarse con la determinación de la autoridad competente para resolver lo concerniente a la pérdida de la ciudadanía y la suspensión de derechos y prerrogativas ciudadanas. Rescatando lo dispuesto en la Ley General de Población, ordenamiento que concede competencia a la Secretaría de Gobernación para organizar lo relativo al Registro Nacional de Ciudadanos

e instrumentar la Cédula de Identidad Ciudadana, es congruente asignar a esa dependencia las facultades necesarias para resolver los aspectos indicados. A nuestro parecer, involucrar a una autoridad diferente podría suscitar conflicto, toda vez que de inicio el legislador ordinario estimó que en el tema de la condición jurídica del extranjero (migración e inmigración), así como algunos aspectos de la ciudadanía, es la Secretaría de Gobernación la encargada de conocer sobre las cuestiones descritas, competencia debidamente reflejada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Dotar de atribuciones a una autoridad administrativa para conocer y resolver de las situaciones jurídicas aludidas, es una fórmula ya utilizada en lo relativo a la nacionalidad, toda vez que corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores declarar la pérdida de la nacionalidad mexicana para los mexicanos naturalizados. Así mismo, a la propia Secretaría toca resolver sobre la procedencia en la petición de naturalización y otorgar la carta pertinente. De hecho, en todas las cuestiones donde se decida la pérdida de la nacionalidad mexicana o conceder la carta de naturalización, la Secretaría de Relaciones Exteriores debe recabar la opinión de la Secretaría de Gobernación.

Mención expresa a una ley reglamentaria en materia de ciudadanía, se realiza en el párrafo final del artículo 37 constitucional. Conforme al precepto, en los asuntos relacionados con la prestación voluntaria de servicios oficiales a un gobierno extranjero; aceptar o usar condecoraciones extranjeras o admitir títulos o funciones del gobierno de otro país, se requiere permiso o licencia previa del Congreso Federal o de su Comisión Permanente. En la ley reglamentaria, podrían indicarse los casos de excepción en los cuales los permisos y licencias se entenderán otorgados, una vez transcurrido el plazo que para el efecto hubiese señalado el legislador ordinario, contado a partir de la presentación de la solicitud respectiva.

Garantizando el cumplimiento al derecho de audiencia, en la propuesta ley reglamentaria sobre ciudadanía, debiera indicarse el procedimiento que habría de seguir la autoridad competente para declarar la pérdida de ésta cualidad personal. Por supuesto, el ordenamiento sugerido también aludiría a las cuestiones adjetivas para resolver la suspensión y rehabilitación de las prerrogativas y derechos ciudadanos. No somos partidarios de remitir éstos procedimientos a un reglamento, por considerar que el tema debe agotarse en un solo cuerpo normativo. Al hacerlo de esta manera, se evitaría la experiencia derivada de la Ley de Nacionalidad, la cual remite el procedimiento de naturalización a un reglamento que a la fecha no existe.

Toda suspensión es necesariamente temporal, tratándose de los derechos y prerrogativas ciudadanas su duración será de un año, según lo dispone la fracción I del artículo 38 constitucional. Ahora bien, la rehabilitación de los derechos suspendidos no debiera operar de manera automática, sino mediante declaración hecha por la autoridad competente. En ese sentido, la ley reglamentaria habría de señalar el procedimiento para la rehabilitación. Cabe destacar que se trataría de una función estrictamente administrativa, tomando en cuenta que la suspensión deriva de un acto de semejante naturaleza, distinta a la prevista en el Código Penal Federal como sanción por no asumir los cargos de representación popular para los que fueron elegidos, determinación de carácter jurisdiccional.

Una vez prevista la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, el artículo 32 constitucional refiere que la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad. Atendiendo el señalamiento, la Ley de Nacionalidad que entró en vigor el 20 de marzo de 1998, dispone en el capítulo relativo a los mexicanos por nacimiento una serie de reglas para solucionar las situaciones derivadas de la doble nacionalidad, disponiendo el tratamiento que debe darse a los nacionales bajo esa circunstancia. De la misma forma, la ley reglamentaria sobre ciudadanía debería contener los

preceptos suficientes para aclarar lo concerniente a la doble vinculación política. En el caso particular, tanto la Constitución como una ley específica habrían de manifestarse respecto a una nueva causal para perder la ciudadanía mexicana, haciendo la incorporación pertinente al artículo 37 constitucional, apartado c). Dicho de otra manera, la adquisición de una nueva ciudadanía debiera ser motivo para perder la ciudadanía mexicana, circunstancia actualmente no contemplada.

Reunir en una ley específica las disposiciones sobre ciudadanía, puede responder mejor a cuestiones sistemáticas, de tal suerte, parece razonable que los preceptos sobre el Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana se apartaran de la Ley General de Población, para incorporarse en un ordenamiento reglamentario sobre ciudadanía.

Colofón del inciso, es resaltar la necesidad de hacer efectiva la mención del constituyente para imponer penas adicionales a quienes incumplan las obligaciones previstas en el artículo 36 constitucional. En la sugerida ley reglamentaria, el legislador ordinario habría de contemplar sanciones distintas a la suspensión de los derechos y prerrogativas ciudadanas. Toda vez que el tema significa el punto medular de la investigación, los pormenores de otras penalidades serán detallados en el capítulo siguiente.

CAPITULO IV. DIRECTRICES EN LA INSTRUMENTACION DE SANCIONES EFECTIVAS A LA ABSTENCION EN MEXICO

4.1. Establecimiento de competencias para aplicar las sanciones dirigidas al incumplimiento de votar

Definir a quien corresponderia sancionar el incumplimiento a la obligación de votar, no es tarea sencilla. Sin pretender movernos en un terreno meramente especulativo, abordaremos el presente inciso a partir de lo ya previsto en ciertos ordenamientos.

Conforme lo establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Federal Electoral (IFE), depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones. Según lo dispone el artículo 69 del Código en cita, son fines del Instituto los siguientes:

- a) *Contribuir al desarrollo de la vida democrática;*
- b) *Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;*
- c) *Integrar el Registro Federal de Electores;*
- d) *Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;*
- e) *Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;*

- f) *Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y*

- g) *Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.*

Organismo público autónomo, de carácter permanente e independiente en sus decisiones y funcionamiento, al IFE corresponde vigilar el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas en su participación dentro de las elecciones, deberes que no se limitan a la acción de votar, sino que comprenden, entre otras, la prohibición de realizar actos que generen presión o coacción sobre los electores, cumplir los lineamientos en materia de observación electoral e integrarse a las mesas directivas de casillas.

Órgano central del Instituto, al Consejo General se le han asignado importantes atribuciones, entre ellas la que se contiene en el inciso w), artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativa a: *“Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en la presente ley”*.

Por otra parte, en el Título Quinto del ordenamiento en consulta, denominado De las Faltas Administrativas y de las Sanciones, se atribuyen al IFE facultades para conocer infracciones en que incurran: ciudadanos; funcionarios electorales; notarios públicos; autoridades federales; estatales o municipales y, por supuesto, partidos políticos. En ciertos casos, es el propio Instituto quien determina la sanción aplicable y toma las medidas necesarias para hacerlas efectivas. Respecto a las infracciones del ciudadano es importante citar el siguiente precepto:

Artículo 264

1. *El Instituto Federal Electoral conocerá de las infracciones que cometan los ciudadanos a lo previsto*

en el párrafo 3 del artículo 5 de este Código. La sanción consistirá en la cancelación inmediata de su acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales y será aplicada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, conforme al procedimiento señalado en el artículo 270 de este Código.

Como se puede apreciar, el Instituto Federal Electoral reúne diversas cualidades para suponerlo autoridad competente, encargada de aplicar las sanciones que pudieran disponerse a quienes no cumplan su obligación de votar en las elecciones populares. A manera de puntualizar el comentario, se destacan las circunstancias siguientes:

- Es la autoridad electoral, que con el carácter de organismo público autónomo realiza la función estatal de organizar las elecciones federales;
- Entre sus fines, le corresponde integrar el Registro Federal de Electores y vigilar el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas;
- Mediante las Comisiones de Vigilancia, verifica que la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores, así como su actualización, se lleven a cabo en los términos establecidos por la ley;
- A través de las tareas asignadas a los funcionarios de casilla, conoce el número de electores que sufragó y el nombre de cada una de las personas que votó, debido a

las anotaciones pertinentes en las listas nominales y la marca conducente en la credencial para votar del elector que haya cumplido la obligación respectiva;

- Se encuentra previamente facultado para conocer de infracciones que cometan los ciudadanos e imponer la sanción correspondiente a quienes incumplan las disposiciones en materia de observación electoral;
- Cuenta con la estructura necesaria para operar a nivel nacional y atender el desafío de sancionar a quienes incumplan la obligación de votar.

Dotar de facultades a una autoridad administrativa para determinar sanciones y exigir su cumplimiento, es una fórmula ya probada y aparentemente eficaz en materia electoral, al menos en lo que se refiere a infracciones imputadas a partidos políticos. En efecto, apoyado en la circunstancia de ser el órgano encargado para entregar el financiamiento público a los partidos, el Instituto está facultado para deducir el monto de las multas de la siguiente ministración que por esa prerrogativa corresponda al infractor. De esa manera se hicieron efectivas las sanciones económicas impuestas al Partido Revolucionario Institucional y al Partido Acción Nacional, por su responsabilidad respectiva en los casos "Pemexgate" y "Amigos de Fox".

Ahora bien, por lo que respecta a las sanciones económicas que se impongan a ciudadanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales tiene previsto, en el artículo 272, el supuesto relativo a la violación de disposiciones en materia de aportaciones a los partidos políticos que no provengan del erario público. Según el precepto, puede determinarse la imposición de multas al particular que viole las reglas aplicables al financiamiento privado. En ese caso, para hacer efectiva la sanción, el Instituto Federal Electoral se podrá auxiliar de la

Tesorería de la Federación, a fin de que proceda a su cobro en términos de la normatividad aplicable.

Sugerir al Instituto Federal Electoral, como la autoridad competente para aplicar las sanciones que pudiesen derivar del incumplimiento a la obligación de votar, no es algo fuera de contexto, por supuesto, ello implicaría ampliar las atribuciones del organismo y establecer los mecanismos de cooperación con otras dependencias, para hacer efectiva la penalidad prevista.

Buscando alternativas, se analizan las atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal concede a la Secretaría de Gobernación. Según lo previene el artículo 27, fracción XVII, del citado ordenamiento, además de formular y conducir la política de población y manejar el servicio nacional de identificación oficial, a esta dependencia corresponde: *“Fomentar el desarrollo político, contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la activa participación ciudadana y favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales para que, en los términos de la Constitución y de las leyes, se mantengan las condiciones de gobernabilidad democrática”*

Encargada de vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas para tal efecto, la dependencia se mueve particularmente en el terreno político. Debe destacarse que las atribuciones en materia electoral, de las cuales gozó hace algunos años, le fueron retiradas tras la ciudadanización de los organismos electorales. Ciertamente, previo a las reformas de los años noventa, la Secretaría se ocupaba de organizar los procesos electorales federales.

Superada la intervención de la Secretaría de Gobernación en la arena electoral, no parece conveniente pensar en ella como la instancia competente para conocer del incumplimiento a las obligaciones ciudadanas de tal naturaleza. Dotarle de la competencia para sancionar la abstención de votar y, en su caso, restituirle facultades electorales, significaría retroceder en los avances por apartar a las dependencias estatales, no autónomas, de la contienda y lucha electoral.

Insistir en la competencia de una instancia como el IFE, obedece a los logros conseguidos en el régimen administrativo sancionador electoral. En efecto, tratándose del incumplimiento a un deber jurídico imputable a los partidos políticos, el Instituto ha ganado presencia. Sin llegar a imponer las penas más severas previstas en la legislación comicial, se han sentado las bases para que el régimen sancionador logre persuadir más eficazmente a los actores políticos.

En tanto presupuesto normativo, entendida como consecuencia del incumplimiento a un deber jurídico, la sanción electoral lleva implícito el ejercicio del poder correctivo del Estado, por esa razón, en el caso específico de las que sean impuestas por el IFE, debe atenderse a los principios jurídicos que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o privar de cierto derecho a un sujeto, para el efecto de evitar la supresión total de la esfera de derechos políticos del ciudadano o de sus organizaciones políticas, máxime cuando se reconoce que el poder punitivo estatal está puntualmente limitado por el aludido principio de legalidad.

Con base en el razonamiento expuesto, tomado de la *TESIS DE JURISPRUPENDIA J.07/2005*, Tercera época, aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es de sostenerse que el régimen administrativo sancionador electoral debe apegarse a diferentes principios jurídicos: a) Un principio de reserva legal que previene el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción; b) El

supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho; c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios de certeza y objetividad, elementos básicos de la llamada garantía de tipicidad; d) Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta, toda vez que el ejercicio del poder correctivo debe estar siempre acotado y limitado.

A todas luces, de otorgarse al Instituto Federal Electoral una competencia adicional para sancionar el incumplimiento a la obligación de votar, implicaría la necesidad de observar los principios jurídicos indicados en el párrafo que antecede, es decir, incorporar en una legislación reglamentaria las disposiciones que hagan realidad esa atribución.

Reiterar que la competencia para aplicar sanciones derivadas del incumplimiento a obligaciones electorales, debiera ser conferida a una autoridad administrativa, parte del argumento toral que no se trata de controversias o contiendas en las cuales deba pronunciarse una resolución. Efectivamente, al no observar la obligación de votar, el ciudadano se coloca en un supuesto que daría lugar a la aplicación de una sanción sin ameritar el pronunciamiento de una determinación judicial. En ese sentido, no se considera oportuno involucrar en el tema a una autoridad jurisdiccional.

4.2. Consideraciones sobre el grado y aplicación de la sanción prevista

Partir de la experiencia ajena, bien puede ayudar a evitar errores o reproducir aciertos. Tomar como referencia la legislación de otras naciones

donde se instrumenta la obligatoriedad del voto y se castiga su incumplimiento, contribuye a iniciar con ciertas bases.

Destacado en el segundo capítulo de la investigación, fue motivo de análisis la legislación de tres países sudamericanos. Comparativamente, es en la República Oriental del Uruguay donde se sanciona más severamente la abstención de votar. Mediante una combinación de penas, los castigos se mezclan en cuestiones económicas, sociales y políticas. Otras naciones, Chile y Perú, recurren particularmente a la imposición de sanciones económicas, experiencia repetida en Argentina. Lo cierto, es que son los países del Cono Sur quienes ponen la muestra para castigar el abstencionismo.

Determinar la forma como se debiera sancionar en México la abstención, conlleva a una serie de comentarios previos. Queda claro que la Constitución si dispone castigo a quien se abstiene de votar, el cual consiste en la suspensión de los derechos y prerrogativas ciudadanas por un año, independientemente de otras penas que pudiere señalar la ley. La sanción prevista, se limita a penas de carácter político y aquellas relacionadas con el desempeño de cierto empleo o comisión, pues el infractor quedaría impedido para ejercer las prerrogativas indicadas en el artículo 35 constitucional.

Según el precepto aludido, el ciudadano no podría ser votado para cargos de elección popular, ni nombrado para otro empleo o comisión donde se requiera ese carácter. Del mismo modo, carecería temporalmente del derecho a la asociación con fines políticos. No conforme con la sanción, el constituyente dispone que la ley podría señalar otras penas. Es decir, las sanciones previstas en la fracción I del artículo 38 constitucional, no le parecen suficientes.

De aplicarse a cabalidad las sanciones contenidas en el ordenamiento constitucional, pueden resultar poco persuasivas para el infractor. Al

menos, esta consideración inicial se desprende del dispositivo en comento, pues a pesar de su probable aplicación, se estimó necesaria la posibilidad de agregar otras penas. Dicho de otra manera, el propio constituyente consideró que las sanciones de naturaleza política podrían trascender muy poco en la conducta del infractor.

Ciertamente, la ciudadanía implica una vinculación con el Estado de la cual deriva la participación política y electoral, el interesado tiene el derecho de votar, ser votado y asociarse libre e individualmente a los partidos políticos. Sin embargo, debido a la ausencia de una cultura política, la percepción de las prerrogativas electorales las coloca en un nivel muy bajo de las prioridades ciudadanas. Al ser poco apreciadas por la gran mayoría de las personas, su suspensión intimida relativamente al interesado, de ahí que en la Constitución se tenga previsto la aplicación de otras penas.

De la experiencia latinoamericana, se desprende un catálogo de posibles sanciones que varían de grado y naturaleza. Exclusivamente con el propósito de identificarlas, se procede a su enumeración de la siguiente manera:

- *Económicas*: determinar la imposición de multas, cuyo propósito sea resarcir el daño que causa la abstención, tomando como referencia el salario mínimo o el costo promedio por sufragio;
- *Sociales*: suspender el beneficio de prestaciones comprendidas en la seguridad social o la entrega de bonos y ayudas dentro de los programas asistenciales;
- *Administrativas*: negar la realización de trámites requeridos para inscripciones escolares o el acceso a programas de asistencia;

- *Laborales*; retirar la posibilidad de incorporarse como servidores públicos o participar en calidad de proveedores del Estado.

Seleccionar cual de las modalidades es la más indicada para instrumentar en nuestro país, es una cuestión delicada y sumamente controvertida. De inclinarnos por las de naturaleza económica, habría de considerar las implicaciones de imponer multas a quienes no cumplan con la obligación de votar. En efecto, una medida económica obliga a pensar en las repercusiones legales, procesales y de ejecución que sobrevienen cuando se impone la pena, entre ellas:

- Definir el monto de la sanción y la autoridad competente para decidir su aplicación;
- Suponer la impugnación a la sanción propuesta y el empleo de los medios de defensa para llevarla a cabo;
- Resolver los detalles de la ejecución, a fin de hacer exigible la pena;
- Disponer el destino de los recursos que se obtengan por la sanción impuesta, limitando las atribuciones de la autoridad competente.

En el supuesto de que el Instituto Federal Electoral fuere la autoridad competente para decidir la aplicación de las multas, sus facultades habrían de acotarse a lo dispuesto en la ley, de modo que no gozará de amplias atribuciones para determinar el monto de la sanción. Por otra parte, los sancionados dispondrían de medios para impugnar la pena, ya sea mediante los recursos tradicionales con los que actualmente se cuenta, o bien, adicionar otros. Respecto a la ejecución de la multa, el Instituto

debería auxiliarse de autoridades diversas como las tesorerías municipales o de la federación.

Inclinarse por la imposición de sanciones económicas, es una alternativa socorrida en América Latina. La opción pudiere parecer conveniente para México, cuidando aspectos significativos como el destino de los recursos, los cuales podrían aplicarse para abatir o disminuir el costo de la democracia, autorizando su empleo en el financiamiento de las actividades relativas a la promoción del voto y la divulgación de la cultura política. Sería inconveniente financiar con ellos a los partidos políticos, pues son precisamente los partidos quienes han incrementado los índices de abstencionismo, al contribuir o generar el desencanto ciudadano. Dicho sea de paso, el número de electores que concurre a votar no es factor que influya en los montos del financiamiento que se otorga a los partidos.

Establecer el monto de la sanción, debe tener en cuenta aspectos como el costo por sufragio y el salario mínimo vigente. A manera de fijar proporcionalmente la multa, habría de procurarse resarcir el daño causado por la abstención, partiendo del gasto generado por cada voto. Esto es, si el Estado invierte una cantidad determinada por sufragio, quien no vote, debería restituir la misma suma. La pena podría incrementarse en el supuesto de reincidencia, a quienes sistemáticamente se nieguen a cumplir con la obligación de votar.

Pensar en la instrumentación de otras sanciones, sería moverse en un terreno poco aconsejable. Si durante años ha predominado en México la indiferencia para castigar la abstención, es imprudente trasladarnos al extremo de sancionarla drásticamente. El comentario obedece a la inconveniencia de aplicar castigos en el terreno social y laboral. No parece razonable interrumpir o retirar los beneficios de la seguridad social o la participación en programas asistenciales, tal como acontece en la República Oriental del Uruguay.

Negarle a quien se abstuvo de votar, el derecho de reclamar al Estado pagos en su carácter de proveedor, es extender sobremanera el castigo. Dado que los servicios fueron prestados y el derecho al cobro se encuentra plenamente justificado, no parece correcto retener cantidad alguna que el Estado adeude a particulares, condicionando su reclamo al cumplimiento de la obligación de votar. Igualmente, resulta desatinado impedir la inscripción a planteles educativos y el otorgamiento de escrituras públicas. La experiencia uruguaya no necesariamente resulta un modelo a seguir en el derecho mexicano.

A todo lo anterior, una cosa es cierta, debe superarse la indiferencia de negarnos a reglamentar el precepto constitucional que castiga la abstención. Quedando sentadas las bases, el constituyente ha prescrito la obligatoriedad del voto, disponiendo sanciones a quien no cumpla con ese deber ciudadano. Luego entonces, si la propia Constitución alude a penalizar la conducta abstencionista, que debiera suceder para atender el señalamiento constitucional. La desidia en nada contribuye a fomentar la cultura política del país.

4.3. Factores excluyentes de responsabilidad en la abstención de votar

Toda legislación que establece sanciones, debe prever al mismo tiempo situaciones de excepción, donde se dispense a los responsables. De instrumentarse una ley que determine penalizar el incumplimiento a la obligación de votar, habrá de contemplar casos que eximan al ciudadano, siempre que se acredite la imposibilidad de sufragar.

Nuevamente, apoyados en la remisión a la experiencia latinoamericana, tomaremos como punto de partida la legislación del cono sur. Un vistazo a la normatividad de los tres países consultados, permite apreciar en que situaciones se justifica la abstención. Mediante una combinación de

motivos físicos, laborales y administrativos, son causas fundadas para no cumplir la obligación de votar, siempre que se comprueben fehacientemente:

- Padecer enfermedad, invalidez o imposibilidad física;
- Ausencia del país el día de las elecciones o encontrarse a más de 200 kilómetros del lugar donde se encuentra inscrito;
- Causas de fuerza mayor que provoquen imposibilidad para concurrir a la urna;
- Desempeñar funciones que encomendadas conforme a la ley, coincidan con el día de la elección;
- Tener setenta años cumplidos.

Dependiendo de la autoridad competente para organizar los comicios, la acreditación de la excusa debe presentarse ante instancias administrativas, consulares, y excepcionalmente, judiciales. Habiendo descrito un procedimiento para comprobar la justificación, en la legislación sudamericana se reglamenta a detalle la obligatoriedad del voto y su sanción.

Aterrizando el tema en el caso mexicano, debe advertirse que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no contiene disposición alguna sobre causas que justifiquen la abstención de votar. En el Título Tercero, relativo a la Jornada Electoral, dentro del Capítulo Segundo, se regula lo concerniente a la Votación, del artículo 216 al 225. En ninguno de los preceptos se aluden causas o circunstancias que dispensen la obligación de concurrir a las urnas. Del mismo modo, en la parte relativa a la participación de los ciudadanos en las elecciones, Título

Segundo, el Capítulo Primero, dedicado a los Derechos y Obligaciones, se omite hacer mención a supuestos que justifiquen el no votar.

Seguramente, al considerar que no hay sanciones efectivas para quien se abstiene de sufragar, el legislador ordinario estimó innecesario plantear situaciones que dispensen el incumplimiento de esa obligación. Así se desprende del análisis a la legislación electoral, pues en ninguno de los artículos que integran el código de la materia, se alude a casos donde se exima al ciudadano por inobservar el deber de votar en las elecciones populares.

Previo a señalar cuales podrían ser las causas para eximir de responsabilidad a quien no vote, es conveniente plantear una situación particular que, por su importancia, merece comentarios especiales, nos referimos a la condición política-electoral de los pueblos indígenas. Ciertamente, los deberes ciudadanos indicados por el artículo 36 de la Constitución se refieren a cualquier persona, independientemente de su status social, económico y étnico. Sin embargo, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 2 de la propia Carta Magna.

Reconociendo que la Nación tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en los pueblos indígenas que descienden de poblaciones que habitan en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y conservan sus propias instituciones sociales, culturales y políticas, o parte de ellas, el dispositivo constitucional garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno. En los municipios con población indígena, las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de la libre determinación, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Precisamente, en cuanto a los usos y costumbre indígenas relacionados con el proceso electoral consuetudinario, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido diferentes tesis relevantes, desde aquellas que reconocen la validez y vigencia de las formas de organización social, política y de gobierno de las comunidades indígenas, hasta las que aluden a los efectos de las sentencias dictadas por el propio Tribunal cuando se trata de restituir el goce de un derecho político-electoral violado.

Sostiene el Tribunal Electoral de la Federación que la posibilidad jurídica y material de efectuar las elecciones en cierto lugar, cuando deriva de una costumbre, es una decisión adoptada por la libre determinación de una comunidad indígena, lo cual no debe ser quebrantado por persona o grupo alguno. Según se desprende de la Tesis Relevante S3EL 145/2002, el organismo jurisdiccional considera que la propia Constitución preceptúa que en la ley se establecerán las medidas y procedimientos para proteger y promover, así como hacer valer y respetar esos usos y costumbres, tradiciones y prácticas democráticas, incluidos sus derechos sociales, bajo condiciones que aseguren con regularidad la realización de elecciones auténticas y libres en un ambiente que genere las circunstancias propicias para darles vigencia.

Como parte de profundos cambios en su relación con los pueblos indígenas, varios Estados de la región han introducido modificaciones significativas en el texto constitucional. Este ejercicio de reconocimiento, constituye un umbral de ruptura con un pasado caracterizado por la segregación colonial, la integración forzada a la nación republicana y las políticas de asimilación e integración indigenista dirigida por el Estado. Aunque en muchos países este reconocimiento ha tenido un carácter más bien formal y discursivo, no deja de ser un reflejo de las grandes

transformaciones ocurridas en los pueblos indígenas durante los últimos años.⁴⁴

Entre los casos más conocidos, se encuentra la reforma constitucional llevada a cabo en México. Aún cuando para algunos las reformas sólo tenían el propósito de “maquillar” la situación de los pueblos indígenas, dado que las medidas implementadas, más que buscar resolver los problemas que aquejan a esos grupos, constituyen en realidad un hecho colateral. Lo cierto, es que fue uno de los primeros países en involucrarse a esa tendencia. Junto con Bolivia, Ecuador y Guatemala, México es también de los primeros en ratificar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, donde se reconoce la situación especial de los pueblos indígenas y su relación de trabajo.

Ante los razonamientos vertidos, al suponer que pudieran instrumentarse en nuestro país sanciones eficaces para castigar el incumplimiento a la obligación de votar, debiera estimarse la posibilidad de dispensar a los pueblos indígenas. Si bien es cierto que los usos y costumbre se refieren a elecciones locales, la misma consideración podría extenderse a la renovación de las cámaras de diputados y senadores, así como la del ejecutivo federal, tomando en cuenta que los pueblos indígenas no necesariamente deben asimilarse a las instituciones políticas-electorales vigentes en el país.

Situación adicional a la descrita, donde debiera eximirse de responsabilidad a quien no vote, ocurriría en el supuesto de los adultos mayores. Repitiendo la experiencia del Perú, el voto para la personas mayores de setenta años habría de moverse en el ámbito facultativo, desprendiéndose del compromiso que derive del voto obligatorio. Conforme los datos revelados en el inciso dedicado al abstencionismo, se observa que este sector de la población participa de manera muy relativa en los procesos electorales.

⁴⁴ Bello Alvarado. Etnicidad y ciudadanía en América latina. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina. Santiago de Chile 2004, p.21

Compartir la dispensa a los adultos mayores, primordialmente supone reconocer un status especial para este sector de la población. Aún cuando la contribución a la democracia es de todos, en el caso de ese grupo poblacional, debe comprenderse que la participación política habría de proceder de un gesto espontáneo. Colocarlos en igualdad de condiciones respecto de la demás población en posibilidad de votar, sería pasar por alto las peculiaridades propias de la edad.

Habiendo hecho los comentarios suficientes en cuanto a la situación de los pueblos indígenas y los adultos mayores, el resto de los casos coincidiría plenamente con las dispensas motivadas por circunstancias personales, derivadas de condiciones físicas, laborales o administrativas. En ese sentido podrían indicarse las siguientes: enfermedad, invalidez o imposibilidad física; ausencia del país y causas de fuerzas de mayor, siendo ésta última una causal genérica.

Ahora bien, si la autoridad competente para imponer la sanción fuere el Instituto Federal Electoral, ante dicha instancia debieran acreditarse los supuestos justificados del incumplimiento. Asignar la responsabilidad a una autoridad administrativa, implica respetar el compromiso de no mezclar autoridades de otra naturaleza, a fin de no desvirtuar la ciudadanización de los procesos electorales. Por supuesto, el Instituto gozaría de las facultades necesarias para determinar si procede o no la justificación, siempre que se le compruebe fehacientemente la causa alegada por el elector interesado.

4.4. Estimaciones sobre el impacto del castigo a la abstención y su contribución a la cultura política

En opinión de Leca, la ciudadanía moderna se concibe generalmente como la conjunción de tres dimensiones: un status jurídico que confiere derechos y obligaciones en una comunidad política; un grupo de competencias que permiten a los individuos participar y dar seguimiento a sus intereses, y un

conjunto de cualidades morales que constituyen el modelo de la virtud cívica.⁴⁵

Como categoría jurídico-política que define la relación de los individuos con el Estado, el status del ciudadano se encuentra abierto a la pluralidad, convertido en un referente en torno al cual giran discusiones sobre lo ecológico, lo global, lo racial, el género, lo laboral y lo cultural. Según Slawner, la ciudadanía es una categoría hermenéutica, susceptible de generar un horizonte de comprensión en el que diversas tradiciones pueden encontrar una arena de intercambio y mutuo conocimiento, agrupada en torno a la integración promovida por el Estado. La ciudadanía tiene el papel de entretejer lo público y lo privado.

Además del status jurídico, la ciudadanía debe definirse desde un punto de vista ético-político, lo cual es ciertamente distinto a enlistar las virtudes cívicas que se esperan de una persona. El punto es que la ciudadanía no sólo consta de derechos sino también de obligaciones. Una forma de reforzar el equilibrio que tiene lugar entre ambos componentes, es la reconstrucción del patriotismo.

Reconstruir el patriotismo implica una actitud tanto de lealtad como de disenso respecto al Estado. Una aceptación crítica que capacita a las personas para expresar su disenso y desobediencia civil, en una relación activa con el Estado. Es precisamente esta actitud la clave de la ciudadanía moderna, donde el sujeto se asume como actor de una sociedad que demanda mayor participación. Un ciudadano activo, abandona de modo permanente la indiferencia frente a los acontecimientos político-electorales. Nacida como método de legitimación y de control de las decisiones políticas en sentido estricto, o de "gobierno" propiamente dicho, tanto nacional como local, donde el individuo es tomado en consideración en su papel general de ciudadano y no en la multiplicidad de sus papeles

⁴⁵ Monsiváis Carrillo Alejandro. Ciudadanía y juventud: elementos para una articulación conceptual. *Perfiles Latinoamericanos*. Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede México. Num.20, junio 2002, p. 161

específicos de trabajador, estudiante, consumidor, soldado, feligrés, la democracia moderna, requiere ocupar todos los espacios en los que se ejerce un poder que toma decisiones obligatorias para un completo grupo social, por ello, demanda actitudes participativas de los gobernados.

Ampliamente reconocido entre los autores de la ciencia política, en su obra *El Futuro de la Democracia*, Norberto Bobbio alude a la importancia de la educación del ciudadano. Tomando como punto de partida el pensamiento político de John Stuart Mill, Bobbio insiste en la distinción entre ciudadanos activos y pasivos. Especifica que, en general, los gobernantes prefieren a los segundos porque es más fácil tener controlados a súbditos dóciles e indiferentes. Sin embargo, la democracia necesita de los primeros. De prevalecer los ciudadanos pasivos, los gobernantes convertirían a sus súbditos en un rebaño de ovejas que no se lamentarían aún cuando el pasto escaseara.⁴⁶

Proponiendo la ampliación del sufragio a las clases populares, John Stuart Mill sostenía que la participación en el voto tiene un gran valor educativo; mediante la discusión política el obrero, cuyo trabajo es repetitivo en el estrecho horizonte de la fábrica, logra comprender la relación entre los acontecimientos lejanos y su interés personal, establecer vínculos con ciudadanos diferentes de aquellos con los que trata cotidianamente y volverse un miembro consciente de una comunidad.

Tocado bajo el título de "cultura política", se ha escrito en innumerables ocasiones acerca de las diversas actitudes del ciudadano, entre ellas, cuando los electores presumen los beneficios que esperan obtener del sistema político, o bien, cuando se consideran potencialmente comprometidos con la articulación de las demandas y la formación de las decisiones. De uno u otro modo, se percibe al voto como la posibilidad de acceder a las expectativas descritas. En ese sentido, Bobbio también alude

⁴⁶ Bobbio Norberto. Op Cit, p.9.39

a que en las democracias más consolidadas, se asiste impotentes al fenómeno de la apatía política, que frecuentemente involucra a más de la mitad de quienes tienen la oportunidad de votar. Desde el punto de vista de la cultura política, éstas son personas desorientadas que no consiguen ubicarse en ninguna de las posibles dimensiones que devienen del sufragio, ya sea suponiendo los beneficios posibles del sistema político o dimensionando su compromiso con la toma de decisiones.

A pesar de que es probable encontrar interpretaciones benévolas de la apatía política, Bobbio destaca que aún con las más moderadas, no se consigue erradicar el pesimismo suscitado cuando la mayoría de la población renuncia a usar una herramienta tan valiosa como el voto. Desde su óptica, el ejercicio del sufragio siempre es buen fruto de la educación que debe acompañar al ciudadano.

Más que un privilegio otorgado por el Estado, la ciudadanía es vista como un status jurídico que vincula al sujeto directamente con los derechos y deberes económicos, sociales y culturales, propios de la ciudadanía. A partir de los años ochenta, probablemente como efecto de la crisis económica, las transformaciones estructurales y otros cambios a gran escala, la discusión sobre ciudadanía se trasladó al ámbito de la sociedad civil, desatando las amarras que la unían de manera casi natural con el Estado.

Superando su acepción más tradicional, que alude al sentido de pertenencia de los sujetos y grupos sociales a una comunidad política, organizada a través de un Estado, una nueva concepción sostiene que la ciudadanía es, sobre todo, un sentido de pertenencia relacionado con un conjunto de derechos, formas de inclusión y participación que desbordan los ámbitos políticos y cívicos, ampliándose hacia la cultura y la economía. Esta visión plantea la necesidad de redefinir lo que hasta ahora ha sido la

interpretación entre individuo y Estado, para pensar también en el grupo como sujeto social interpelado y titular de derechos y obligaciones.⁴⁷

Como quiera que sea, ya sea compartiendo el planteamiento de Bobbio o la nueva concepción de ciudadanía, la vinculación del elector con el Estado implica también pertenencia a un grupo social determinado. Dicho sea de paso, al carácter eminentemente político se suma ahora una connotación social. Ser ciudadano entraña derechos y deberes para con el Estado pero también con la sociedad. En cuanto a éste último aspecto, vale la pena recordar que los vínculos de la democracia forzosamente se dan con los miembros de una comunidad.

Buscando la libertad, la democracia moderna nació después de varios siglos en los que prevaleció la monarquía absoluta. Al final del siglo XVIII y principios del XIX, la democracia se enarboló como un argumento para arrebatar el poder soberano a los monarcas absolutos, y construir en cambio un régimen de libertades. Un sistema político en el que los gobiernos respetaran, en principio, la libertad de los individuos para pensar y decir lo que quieran. Siendo el sistema de gobierno más humano, por encima de las diferentes concepciones sobre el contenido de la democracia, lo importante es que ha sido la única forma de gobierno que se ha propuesto, consciente y deliberadamente, organizar la vida en común. Solamente la democracia es capaz de trasladar el sentido de la convivencia hacia los seres humanos, sin depositarla necesariamente en los sabios o en los más fuertes.

Consolidar este sistema de gobierno, compromete a respetar las reglas de un régimen democrático. Por supuesto, las reglas del juego pueden ser modificadas e instrumentadas en función del sistema propiamente dicho. Prueba de ello, es que no todas las constituciones democráticas prevén las mismas reglas, para dar un ejemplo, piénsese en la diferencia entre la forma de gobierno presidencial y la forma de gobierno parlamentaria. No

⁴⁷ Peschard Jacqueline. Op Cit, p.10

obstante, una cuestión resulta básica, en cualquiera de las opciones la participación ciudadana es insustituible, ya sea a través del voto u otras modalidades de intervención. Precisamente, es el Involucramiento del ciudadano en la toma de decisiones, el sello que da a la democracia el toque humano que tanto se presume.

Ahora bien, si el voto constituye uno de los mecanismos más adecuados para la participación ciudadana, habría de responder a la siguiente pregunta ¿que es más conveniente, educar para votar o votar para educar? Sin lugar a dudas, lo ideal es colocarse en la primera hipótesis, es decir, conseguir que la educación sea el vehículo mediante el cual se transite a consolidar la democracia vía la participación política. En este sentido, son loables los esfuerzos de las instituciones para familiarizar a la niñez con la dinámica del juego electoral.

Cambiando el panorama, frente a la ausencia de cultura política o la incipiente educación electoral, es razonable suponer que el voto pudiere representar un aliado para iniciar la participación política del elector. En un país como el nuestro, la gran mayoría de los jóvenes carecen de este tipo de experiencias, de hecho, muchos aplazan su primer ejercicio electoral al posponer el sufragio indefinidamente. Tal como fue apuntado en el capítulo inicial, dentro del abstencionismo se aprecia una constante indiferencia juvenil por los temas electorales.

Obligar a votar no representa sólo darle congruencia al cumplimiento de un deber ciudadano, consiste también en la oportunidad de identificar al elector con el candidato y su plataforma política, así como con los partidos y la ideología de cada uno de ellos, dicho de otra manera, el sufragio permite el contacto del votante con los temas político-electorales. A mayor abundamiento, la obligatoriedad del voto pudiese arrojar, entre otras, las siguientes ventajas:

- Interesar al votante con el proceso electoral y la renovación de los cargos de elección;

- Concientizar al elector sobre la importancia del voto;
- Hacer posible el conocimiento de las plataformas electorales y perfil de los candidatos;
- Legitimar el acceso a los cargos de elección y refrendar el carácter de la representación política;
- Reducir el costo de la elección y contrarrestar los índices del abstencionismo;
- Abonar en favor de la cultura política y propiciar un mejor contexto para la educación cívica.

Instrumentar el castigo al incumplimiento de la obligación de votar, no garantiza las condiciones básicas para el fortalecimiento de la cultura política, pero al menos inicia con un buen comienzo, refrendar un compromiso cívico fundamental con la democracia. En efecto, nadie puede asegurar que ante la penalización de la abstención, el votante asimile el conocimiento suficiente para poseer una cultura política, sin embargo, puede abonarse en favor de generar circunstancias propicias para interiorizarlo con la contienda electoral.

A medida que el elector de cumplimiento al deber ciudadano de votar, es factible familiarizarlo con los temas político-electorales. Es cierto que la observancia de esa obligación cívica pudiere derivar de la intimidación que consigue el castigo a la abstención, pero también lo es que el ejercicio del sufragio genera el acercamiento necesario para saber por quien se vota, iniciando el contacto entre el votante, los partidos y candidatos.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Determinar si el sufragio debe ser considerado como un simple derecho, o si es, al mismo tiempo, un deber y una función pública, tiene hondos repercusiones en el funcionamiento efectivo de la democracia y está relacionado con dos aspectos de la vida política: el problema de la abstención electoral y el voto obligatorio.

SEGUNDA. Hacer realidad la obligatoriedad del voto, es una cuestión que enfrenta, aparentemente, la libertad de los ciudadanos para elegir entre querer votar o no. Este razonamiento, totalmente legítimo en función de la alternativa que tienen los individuos para elegir entre una y otra opción, deriva de una libertad que está dada por nuestro derecho, es decir, el mismo ordenamiento normativo o constitucional que los propios ciudadanos no hemos dotado en un momento determinado, y que indica, en otro precepto, que el votar es una obligación.

TERCERA. Dentro de una democracia, lo público debe predominar sobre lo privado. En tal sentido, darle eficacia a la obligatoriedad del voto tiene el objetivo de entender al sufragio como una cuestión de interés colectivo a favor de la democracia, luego entonces, es totalmente justo que todos los ciudadanos, como parte de la comunidad, tengan un mínimo de responsabilidad y compromiso para conservarla. Por esa razón, todo sistema democrático debe establecer, en pos de su buen funcionamiento, principios y obligaciones mínimas que aseguren su sostenibilidad.

CUARTA. Es claro que no todos coinciden con la idea de que la no-participación en las elecciones, vulnera el principio democrático de la mayoría. Tampoco puede discutirse que la abstención abre la puerta a los sistemas políticos inestables, poniendo en jaque a las instituciones como el sistema de partidos, la autonomía de los árbitros electorales y la limpieza y transparencia de los comicios, dicho de otra manera, la ausencia de

participación electoral llega a perturbar los avances democráticos, propiciando condiciones adecuadas para el autoritarismo.

QUINTA. Al analizar los nuevos modos de relación entre sistema político y sociedad, se advierte que la realidad político-electoral mexicana ha estado marcada por continuas sospechas acerca de la manipulación del voto. Siendo el voto el medio fundamental de relación entre el sistema político y la sociedad, pareciera que no hemos dado en México la dimensión correcta al sufragio, cuando la calidad del voto es un parámetro de evaluación sobre el estado de la democracia.

SEXTA. Ante el cambio en las reglas del juego democrático, así como la rearticulación del sistema de partidos, es necesario evaluar el comportamiento electoral de los mexicanos, a fin de sostener la modificación constitucional donde se contengan disposiciones que refuercen el carácter obligatorio del sufragio.

SEPTIMA. Negarse a reformar la Constitución, impidiendo brindar eficacia a la obligatoriedad de votar, genera la posibilidad de dar más poder a ciudadanos menos informados, menos competentes y, en realidad, menos ciudadanos. Permanecer indiferentes, daría lugar al tipo de ciudadanía no interesada e increíblemente ignorante de todo lo relacionado con lo público o común.

OCTAVA. En una sociedad compleja como la nuestra, demandante de estabilidad política e institucional, no se debe cerrar la puerta a las iniciativas que fortalecen la vocación democrática. La sosegada intención de dejar las cosas como están, puede volverse en contra de las propias bases que sostienen nuestro incipiente sistema democrático. El voto no obligatorio, entendido como una libertad personal ilimitada, es perjudicial para el desenvolvimiento progresivo de la democracia.

NOVENA. Aunque lo más cómodo es conservar el *status quo*, debe superarse la apatía de no reglamentar la Constitución en materia de

ciudadanía. A la fecha, permanecen sin resolverse situaciones trascendentales respecto a la suspensión y rehabilitación de los derechos ciudadanos, así como la pérdida de esa condición política.

DECIMA. Una ley reglamentaria en el ámbito de la ciudadanía, habría de encaminarse a exigir un comportamiento más comprometido del ciudadano y rescatar la esencia de los deberes políticos. En lo que cabe, contribuir al reforzamiento de la cultura política y superar las actitudes vinculadas a la escasa participación ciudadana.

BIBLIOGRAFIA

1. **Camarena Patiño Javier.** Derecho Electoral Mexicano. Editorial Constitucionalista, Segunda Edición, México, 1996. Pp. 286
2. **Cárdenas Gracia Jaime.** Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos. Fondo de Cultura Económica, Tercera Edición, México, 1992. Pp. 340
3. **De Andrea Sánchez José.** Los Partidos Políticos Su Marco Teórico-Jurídico y las Finanzas de la Política. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Primera Edición, México, 2002. Pp. 368
4. **Doval Rodríguez Fernando.** Las Bases Políticas del Activismo Partidario Una Aproximación Teórica. Gaceta de Ciencia Política, Número 2. Año 1; Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2004. Pp. 72
5. **Duverger Maurice.** Los Partidos Políticos. Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México, 1989. Pp. 178
6. **Galván Rivera Flavio.** Derecho Procesal Electoral Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. DE C.V., Segunda Edición, México, 2002. Pp.384
7. **García García Raymundo.** Derecho Político Electoral. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Serie; Apoya a la Democracia. Puebla, México, 1997. Pp. 92
8. **González de la Vega René.** Derecho Penal Electoral. Editorial Porrúa, S.A. DE C.V. Cuarta Edición, México, 1997. Pp. 312
9. **Held David.** Modelos de Democracia. Editorial Alianza, Tercera Edición, México, 1992. Pp. 85
10. **Instituto Federal Electoral y Secretaría de Gobernación.** Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. México, 2001. Pp. 45
11. **Krieger Emilio.** Derecho y Legislación Electoral. Editorial Porrúa, S.A. DE C.V. Segunda Edición, México, 1993. Pp.367

12. **Luken Garza Gastón.** Participación y Abstención Electoral en México: Consideraciones y Perspectivas. Quinto seminario sobre "Características de la Participación y la Abstención Electoral en México". Centro de Formación y Desarrollo de la Junta Local Ejecutiva de Yucatán, México, 2003. Pp. 98
13. **Nolhen Dieter.** Sistemas Electorales y Partidos Políticos. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México, 1996. Pp. 147.
14. **Orozco Gómez Javier.** Estudios Electorales. Editorial Porrúa, S.A. DE C.V. Primera Edición, México, 1999. Pp. 312
15. **Reyes Tayabas Jorge.** Análisis de los Delitos Electorales y Criterios Aplicativos. Procuraduría General de la República, Segunda Edición, México, 1994. Pp. 160
16. **Sartori Giovanni.** ¿Qué es la Democracia?. Editorial Nueva Imagen, Tercera Reimpresión, México, 2000. Pp. 170
17. **Torres Juan Angel.** Ciudadanía y Poder. Ediciones Delfos, Segunda Edición, México, 2002. Pp.254
18. **Verdugo Quiñónez Elena.** Reflexiones en torno a la cultura política electoral en México. Quinto seminario sobre "Características de la Participación y el Abstencionismo Electoral en México. Centro de Formación y Desarrollo de la Junta Local Ejecutiva de Yucatán, México, 2003. Pp. 130
19. **Villalón Alejo Lucía.** Derecho Electoral Mexicano. Tribunal Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, Segunda Edición, México, 1998. Pp. 485
20. **Woldenberg José.** Consolidación Democrática y Cultura Política. Coloquio para el Análisis de Encuestas Nacionales Sobre Cultura Política y Practicas Ciudadanas. Convocadas por IFE, SEGOB, SEP, CIDE E ITAM. México, 2000. Pp. 112

8. Hirczy de Mino Wlfgang. Sistemas Electorales. Voto Obligatorio. www.aceproyect.org/main/espanol/es/esc07a
9. Lavezzolo Sebastián. Reflexiones sobre el voto obligatorio y su vinculación con la perdida de lo publico frente a lo privado. www.verle.org/espanol/votoobligatorio.htm
10. Martínez Silva Mario. Tiempo de Elecciones. Ciudadanos ante las urnas. Instituto Nacional de Asuntos Políticos. Internet para el profesional de política. www.inep.org
11. Mújica Hebert. ¿Voto obligatorio o decisión ciudadana?. www.avanceeconomico.com/art/politica/art/politica71.htm
12. Partido México Posible. Elecciones Federales 2003. www.mexicoposible.org.mx
13. Rodríguez Alonso Jesús. Cultura y Democracia en México hacia el Siglo XXI. <http://sincronia.cucsh.udg.mx/cultdem>.
14. Terán T. Carlos. Obligados a elegir. Partido Demócrata Cristiano. www.granualparaiso.cl/politicos/municipales/obligados.htm

LEGISLACIONES CONSULTADAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "Colección, Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa, S.A DE C.V., Vigésimo Quinta Edición, México, 2004. Pp. 112

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Editorial Delma, Primera Edición, México, 2004. Pp.487

JURISPRUDENCIA

TESIS DE JURISPRUDENCIA J.07/2005. TERCERA EPOCA, aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.