

Voto obligatorio con sanción: una propuesta para México

Carlos Enrique Ramos Chávez*

Introducción

El voto es un derecho de la ciudadanía para que exprese su voluntad sobre los asuntos públicos. De tal forma que el voto es la herramienta que legitima la conformación de gobiernos democráticos mediante representantes populares, tanto a cargos del poder ejecutivo como del legislativo. En México, el voto es reconocido como un derecho: el artículo 35 constitucional establece que son derechos de la ciudadanía votar en las elecciones populares y poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular.

No hay duda de que votar es un derecho sobre el que se han construido las democracias, pero ¿es una obligación de los ciudadanos y ciudadanas ejercerlo? Y ¿deberían ser acreedores a una sanción aquellos ciudadanos y ciudadanas que no acuden a las urnas? En México, el artículo 36 constitucional establece que votar en las elecciones y en las consultas populares es parte de las obligaciones de la ciudadanía; sin embargo, no existe ninguna sanción para quienes no cumplen con esta obligación.

* Carlos Enrique Ramos Chávez es licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Ha colaborado en investigaciones sobre procesos constituyentes, sistemas electorales, combate a la corrupción y transparencia.

La cuestión sobre si votar debe ser una obligación ciudadana y si se debe sancionar a quienes no votan se ha vuelto más relevante debido al alto costo que implica organizar elecciones con baja afluencia: el porcentaje de personas que no asisten a las urnas ronda el 35%. Establecer el voto como una obligación con sanciones efectivas por su incumplimiento tiende a aumentar la participación electoral. La obligatoriedad del voto también tiene efectos sobre la representatividad, el número de votos válidos, el clientelismo electoral y los valores cívicos de la ciudadanía.

Teniendo estas consideraciones en mente, en las páginas siguientes se explicará, primero, el fundamento del voto obligatorio y sus modalidades. En la siguiente sección, se describirá brevemente cómo se aplica el voto obligatorio en los sistemas electorales de distintos países. En el tercer apartado se analizarán los efectos de la obligatoriedad del voto; y en el cuarto apartado se plantearán las características del voto y de la participación electoral en México.

Finalmente, este capítulo concluirá con una propuesta para establecer sanciones efectivas a los ciudadanos que no participen en la jornada electoral, buscando reglamentar adecuadamente lo establecido en los artículos 36 y 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fundamento del voto obligatorio y sus modalidades

El voto obligatorio es, utilizando una concepción simple, la obligación legal de asistir a las urnas —o de utilizar cualquiera que sea el medio legalmente permitido para votar— en el momento de las elecciones y cumplir con el deber de emitir su voto (Birch 2008). El voto obligatorio, de la forma en la que se ha definido previamente, excluye el voto obligado por factores políticos o sociales que actúan fuera de las instituciones formales y tampoco obliga a los ciudadanos a decidir, pues los ciudadanos pueden acudir a las urnas y no escoger a ninguna de las opciones políticas que aparezcan en la boleta. En contraposición al voto obligatorio, el voto facultativo o voluntario es el derecho a votar, pero no la obligación de hacerlo; de tal manera que la ciudadanía está autorizada para acudir o no a las urnas (Barberán 2009).

El voto ha sido reconocido como un derecho y como una obligación. Quienes defienden que el voto es un derecho y que no debe ser una obligación jurídica argumentan que los derechos no pueden ser retirados por los gobernantes o soberanos mientras que las obligaciones sí. Por otro lado, Lucas Sierra (2007) argumenta que reconocer al voto como una obligación aumenta el poder de los gobernantes o soberanos sobre los ciudadanos, de tal manera que quienes ostenten el poder pueden endurecer o relajar las sanciones para quienes no voten de acuerdo con su conveniencia.

Al respecto, Lucas Sierra resume que “el voto voluntario refleja en la forma más nítida el carácter del voto como un derecho [...] El voto es un derecho que se tiene frente al poder políticamente organizado en el Estado e incluso, como todo derecho básico, se puede llegar a tener contra el Estado” (Sierra 2007, 168). Este autor concluye que votar puede ser un deber moral o cívico, pero no un deber jurídico.

Otros argumentos a favor del voto voluntario —en contraposición al voto obligatorio— son:

- 1) Quienes acuden a votar de manera voluntaria tienden a emitir un voto más informado que quienes lo hacen bajo coerción; al obligar a las personas a votar es muy probable que los votantes desinteresados voten al azar o sólo acudan a anular su voto (Amaya 2014).
- 2) La obligatoriedad del voto no sólo no aumenta la calidad de la democracia, sino que puede crear mayorías que no reflejen ni respeten el disenso de la(s) minoría(s) (Amaya 2014).
- 3) Algunos sugieren que no es democrático obligar a las personas a votar y que incluso esto sería una violación a la libertad (Australian Electoral Commission 2011).

Entre los argumentos que defienden que el voto debe ser una obligación destacan los planteados por Tomás Chuaqui, quien sostiene que “la participación electoral obligatoria satisface más adecuadamente las promesas igualitarias de la democracia [...] hablando de asegurar mejor la igualdad política para aquellos menos favorecidos socioeconómicamente” (Chuaqui 2007, 188). La premisa detrás de este argumento es que en los sistemas con voto voluntario los ciudadanos de

niveles socioeconómicos más bajos son los que menos participan (Lijphart 1997).

El segundo argumento que plantea Chuaqui a favor de la obligatoriedad del voto es normativo. El voto obligatorio contribuye a proteger más efectivamente la libertad individual: “la libertad compartida de la comunidad política que se expresa en la participación electoral es un soporte para la libertad individual” (Chuaqui 2007, 192). Chuaqui afirma que la participación electoral es la declaración más elemental del esfuerzo por proteger la libertad. En resumen, al asistir a votar los ciudadanos están cumpliendo con el deber de promover y proteger una estructura justa de la sociedad basada en la adecuada protección de la libertad personal.

Otros argumentos a favor del voto obligatorio son:

- 1) El voto obligatorio aumenta la participación electoral si las sanciones para quienes no votan son efectivas (Caldevilla 2015).
- 2) El voto obligatorio tiene un efecto despolarizador: los políticos no tienen incentivos para adoptar posturas políticas extremas porque, debido a que se espera que todos o casi todos los ciudadanos salgan a votar, asumen posturas moderadas para atraer a un mayor número de electores (Rodríguez 2017).
- 3) Si todos los ciudadanos votan, los representantes populares representarán mejor la voluntad ciudadana y los gobernantes considerarán a todo el electorado al formular e implementar políticas públicas (Australian Electoral Commission 2011).
- 4) Los candidatos podrán enfocar sus campañas en propuestas y temas específicos sin tener que dedicar tiempo para llamar a los votantes a asistir a las urnas (Australian Electoral Commission 2011).

El voto obligatorio se fundamenta en que el acto de votar constituye la base de los sistemas democráticos: mediante el voto los ciudadanos legitiman la existencia de gobiernos democráticos. Al cumplir con el deber de votar se contribuye a formar la voluntad política de la sociedad (Fernández y Thompson 2007). En las democracias latinoamericanas, el voto obligatorio se introdujo como una forma de garantizar la participación electoral con la intención de favorecer la representación de grupos y partidos políticos emergentes.

Además, el voto obligatorio busca resolver el dilema de acción colectiva que enfrentan los votantes al participar en las elecciones: la obligatoriedad del voto establece un mecanismo de coordinación efectivo entre el electorado. Acudir a votar no genera prácticamente ningún beneficio directo para el votante y es casi imposible que el voto de un ciudadano sea determinante para definir la elección a favor de uno u otro candidato o para adoptar un conjunto de políticas en lugar de otras. Por lo tanto, para los ciudadanos es racional no acudir a votar; a menos que exista una sanción por no hacerlo: es ahí cuando el voto obligatorio con sanción gana terreno.

Sin el voto obligatorio como un mecanismo de coordinación efectivo para resolver el dilema de acción colectiva de salir a votar, los *free riders* que deciden no participar en las elecciones tienen sentido en las democracias actuales. Estos *free riders* se benefician de la existencia de un sistema democrático sin contribuir con su participación electoral a que siga siendo un sistema legítimo, justo y estable.

En América Latina, por ejemplo, existen tres vertientes sobre la obligatoriedad del voto: (1) el voto como un derecho y sin constituir una obligación; (2) el voto como un deber sin una sensación formal y (3) el voto obligatorio con sanción formal para quienes no votan (Fernández y Thompson 2007).

El voto obligatorio en el mundo, análisis comparado

En 2019 había 26 países con voto obligatorio, aunque solamente trece aplicaban sanciones para quienes no participaran en las elecciones: Argentina, Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Ecuador, Liechtenstein, Luxemburgo, Nauru, Perú, Singapur, Turquía y Uruguay.¹ Es importante aclarar que otros países establecen sanciones sin que en la realidad se apliquen, como en Egipto o Paraguay.

¹ Los países con voto obligatorio que no aplican sanciones son los siguientes: Bulgaria, Costa Rica, República Dominicana, Egipto, France (Senado), Gabón, Honduras, Líbano, México, Panamá, Paraguay, Filipinas y Tailandia.

En algunos países —como en Australia, Luxemburgo y Turquía— se debe justificar la inasistencia a votar o se debe pagar una multa. En otros países —como en Argentina, Bélgica y Perú— se contempla la sanción de no poder realizar trámites en organismos estatales para aquellos que tengan multas sin pagar por no haber votado. La tabla 1 resume la información sobre los países con voto obligatorio y el tipo de sanción.

Tabla 1. Países con voto obligatorio en el mundo y tipo de sanción que se aplica

País	¿Hay sanción?	Tipo de sanción
Argentina	Sí	Multa e impedimentos para hacer trámites
Australia	Sí	Multa e impedimentos para hacer trámites
Bélgica	Sí	Multa, impedimentos para hacer trámites y privación de derechos
Bolivia	Sí	Impedimentos para hacer trámites
Brasil	Sí	Multa
Bulgaria	No	No aplica
Costa rica	No	No aplica
Ecuador	Sí	Multa
Egipto	No	No aplica
Filipinas	No	No aplica
Francia (senado)	No	No aplica
Gabón	No	No aplica
Honduras	No	No aplica
Líbano	No	No aplica
Liechtenstein	Sí	Multa
Luxemburgo	Sí	Multa
México	No	No aplica
Nauru	Sí	Multa
Panamá	No	No aplica
Paraguay	No	No aplica
Perú	Sí	Multa y privación de derechos
República Dominicana	No	No aplica

Continuación.

País	¿Hay sanción?	Tipo de sanción
Singapur	Sí	Multa y privación de derechos
Tailandia	No	No aplica
Turquía	Sí	Multa
Uruguay	Sí	Multa, impedimentos para hacer trámites y privación de derechos

Fuente: IDEA Internacional y Miranda (2015).

El voto obligatorio en América Latina

Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay tienen voto obligatorio y aplican algún tipo de sanción a quienes no asisten a las urnas. Por su parte, Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, Honduras, México, Panamá y Paraguay establecen el voto como una obligación sin que se apliquen sanciones a quienes no votan. Tres países de la región dejaron de utilizar el voto obligatorio: Guatemala en 1985; Venezuela en 1993; y Chile en 2012. A continuación, se explicará cómo funciona el voto obligatorio con sanciones en la región.

En Argentina, el voto obligatorio fue establecido por la Ley Sáenz Peña en 1912 para promover la integración de la sociedad en un contexto social caracterizado por alta inmigración. En la reforma constitucional de 1994 se incorporó al artículo 37 constitucional que “el sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio”. El voto es obligatorio a partir de los 18 años y hasta los 70; al no asistir a votar, los ciudadanos argentinos pueden hacerse acreedores a una multa que oscila entre \$50 y \$100 pesos argentinos (\$1.70 dólares), dependiendo del tipo de elección de la que se trate. Quienes no voten y no paguen su multa no podrán realizar gestiones o trámites ante organismos estatales durante un año.

En Bolivia, las leyes electorales promulgadas en 2010 con la entrada en vigor de la nueva Constitución retomaron la idea del voto obligatorio sancionado. De tal manera que los bolivianos están obligados a votar si tienen 18 años o más; aunque la participación electoral de los ciudadanos residentes en el exterior es voluntaria. El día de las elecciones, los ciudadanos que asisten a las urnas reciben un certificado de sufragio necesario para realizar cualquier trámite en entidades públicas y en la banca privada durante los tres meses posteriores a las elecciones.

En Brasil, el artículo 14,1 de la Constitución establece el “voto obligatorio porque constituye un deber irrenunciable de la ciudadanía”. Por lo tanto, para los brasileños de entre 18 y 70 años el voto es obligatorio; y opcional para analfabetos y jóvenes de entre 16 y 18 años. Los electores que no puedan votar deben justificarlo con antelación o se harán acreedores a una multa de 3% a 10% del salario mínimo: en las pasadas elecciones de 2018 la multa fue de 3.51 reales (\$0.85 dólares).

Ecuador estableció el voto obligatorio desde el principio de la República (1830), sin embargo, no se implementó hasta 1947 cuando se estableció la obligatoriedad del voto para varones en la Ley de Elecciones. En 1968 se estableció que la obligatoriedad del voto también sería para las mujeres y, finalmente, en 1978 se estableció en el artículo 33 de la Constitución que el voto es obligatorio “para los que sepan leer y escribir; y facultativo para los analfabetos” (Vedezoto F. s/f). La multa por no votar es del 10% del salario básico, es decir, 1.5 dólares, aproximadamente.

En Perú, el voto es obligatorio en las elecciones regionales, municipales y en las generales (nacional). El artículo 70 de la Constitución establece que el voto es obligatorio desde los 18 hasta los 70 años. Las multas por no votar son proporcionales al nivel de pobreza del distrito en el que habita el ciudadano: para distritos considerados como no pobres la multa es de 83 soles (\$25 dólares); en distritos pobres es de \$41.5 soles (\$12.5 dólares); y en distritos en pobreza extrema es de \$20.75 soles (poco más de \$6 dólares). Quienes no paguen sus multas electorales no podrán: inscribir cualquier acto relacionado con su estado civil; intervenir en procesos judiciales o administrativos; realizar actos notariales; firmar algún tipo de contrato; cobrar cheques; ser nombrados funcionarios públicos ni inscribirse en los programas sociales.

En Uruguay el voto es obligatorio para las personas de 18 años o más. Sólo se puede justificar no votar en casos de enfermedad comprobada por un especialista, ausencia del país o imposibilidad de concurrir por razones de fuerza mayor. Las sanciones económicas por no haber votado tienen un valor de alrededor de \$ 1.900 pesos uruguayos (\$50 dólares) y del doble para los funcionarios públicos. Aquellos que no votan ni pagan su multa se encuentran imposibilitados de hacer algunos trámites públicos: recibir dinero del gobierno, realizar transacciones y cerrar negocios, iniciar procedimientos judiciales, hacer trámites universitarios, hacer contratos de arrendamiento o entrar a trabajar en la administración pública, entre otros.

En estos seis países latinoamericanos la regulación del voto obligatorio ha generado rechazo entre la ciudadanía: por ejemplo, en Perú y Ecuador la mayoría de los ciudadanos apoyan un cambio de voto obligatorio a voto voluntario. De tal forma que, en 2012, en Perú el 66.7% de los ciudadanos consideraban que el voto debería ser voluntario; en Ecuador este porcentaje era de 61.2% en 2008 (Maldonado 2014).

La tendencia en América Latina es transitar del voto obligatorio al voto voluntario: en los últimos 30 años dos países hicieron esa transición: Venezuela en 1993 y Chile en 2012 —Guatemala también lo hizo un poco antes, en 1985. Ningún país adoptó o introdujo el voto obligatorio en su legislación electoral en el mismo periodo de tiempo, de acuerdo con los datos del proyecto “Reformas Políticas en América Latina” de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Organización de Estados Americanos (OEA) (Miranda 2015).

Chile comenzó su tránsito al voto obligatorio en 2009: en ese año “el gobierno chileno dictó la Ley No. 20.337 para la aprobación del voto voluntario, pero la vigencia de esta ley quedó suspendida hasta la reforma de la Constitución. (...) En el año 2012 entra en vigor la Ley No. 20.568 que finalmente consolida el derecho de sufragio facultativo y se elimina todo tipo de sanción y eximentes; el acto de sufragar es totalmente voluntario y se consagra en la Constitución como personal, igualitario, secreto y voluntario” (Ramos 2014). Por su parte, en Venezuela reformaron su marco legal para establecer el voto voluntario en 1993; la legislación secundaria quedó lista en 1994 y en 1998 celebraron sus primeras elecciones presidenciales aplicando el voto voluntario.

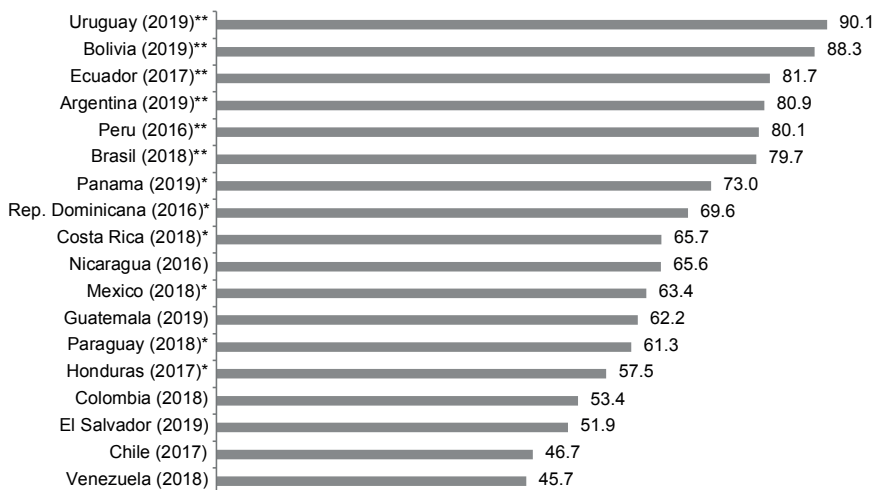
Efectos de la obligatoriedad del voto

Una amplia literatura afirma que la participación electoral se ve influenciada por factores normativos, técnicos y socioculturales. Los factores normativos pueden ser el tipo de elección, la obligatoriedad o no del voto y si existen o no sanciones para quienes no votan, entre otras (Robles 2011). Fernando Tuesta Soldevilla sostiene que “entre las causales de tipo técnicas se encuentra la falta de difusión de información electoral (calendario electoral, localización de centros de votación, importancia del voto, etc.), la separación (que permite un mayor universo

de electores aptos, y una buena depuración del padrón electoral) o convergencia del registro cívico y el electoral” (Robles Ríos 2011). Finalmente, los factores socioculturales están relacionados, de acuerdo con Rafael Riva Palacio Galimberti, con lo atractivas que resultan las elecciones, la confianza, la credibilidad y la reputación del sistema político y electoral, así como con la violencia e intimidación (Robles Ríos 2011).

El efecto del voto obligatorio sobre la participación electoral es el mejor probado empíricamente y el que tiene un nexo causal más sólido. La participación en los países latinoamericanos con voto obligatorio sancionado —Uruguay, Bolivia, Ecuador, Argentina, Perú y Brasil— es la más alta en la región, seguida de los países con voto obligatorio sin sanción y, por último, los países con voto voluntario —Colombia, El Salvador, Chile y Venezuela.

Gráfica 1. Participación electoral en América Latina
Porcentaje de participación en las últimas elecciones presidenciales de América Latina



Fuente: Elaboración propia con información de IDEA Internacional.

* Países con voto obligatorio sin sanción.

** Países con voto obligatorio sancionado.

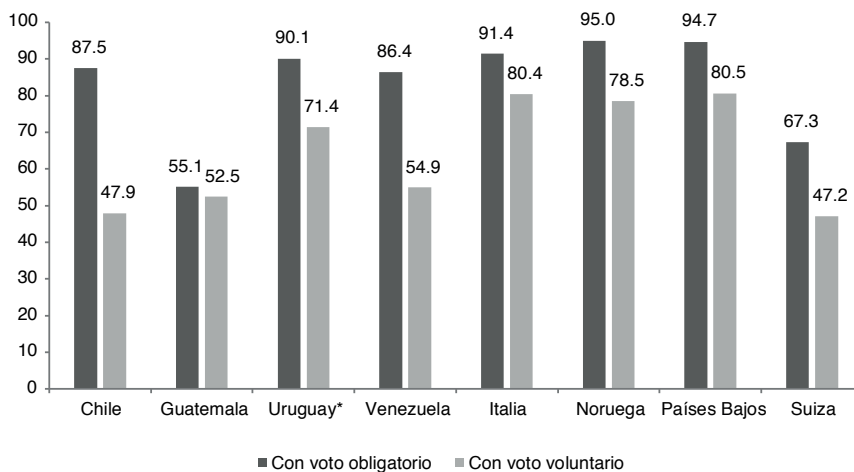
En Nicaragua y Guatemala el voto es voluntario, pero tienen niveles de participación similares a los países con voto obligatorio sin sanción. El promedio de participación en las últimas elecciones presidenciales en los países de América Latina con voto obligatorio sancionado es de

83.5%, mientras que en los países con voto obligatorio sin sanción es de 65.1%, y en los países con voto voluntario es de 54.2%.

Otra forma de probar empíricamente el efecto positivo del voto obligatorio (especialmente el voto obligatorio sancionado) sobre la participación electoral es analizar a aquellos países que han cambiado de voto obligatorio a voto voluntario. Sobre esto, Rafael Hernández muestra que “Chile destaca ostensiblemente puesto que la baja en la participación electoral fue mucho más brusca” (Hernández 2019, 3). La participación electoral promedio en Chile cayó 38.32 puntos porcentuales desde que se implementó el voto voluntario en la elección de 2012.

Otro caso similar, pero no tan drástico, es el de Noruega: hasta 1967 mantuvo el voto obligatorio alcanzando un nivel de participación promedio de 95%, al eliminar la medida quedó en promedio del 81% hasta 1991 (Franklin, 2002); mientras que “de 1993 al 2013 el promedio de participación fue de un 76%. Es decir, que desde la eliminación del voto obligatorio la participación electoral bajó 19 puntos porcentuales” (Caldevilla 2015, 179).

Gráfica 2. Participación electoral después de la cancelación del voto obligatorio
Porcentaje promedio de participación electoral con voto obligatorio y voluntario



Fuente: Tomado de Hernández A. (2019) con datos de IDEA Internacional.

* Uruguay hizo el cambio inverso: pasó de voto voluntario a voto obligatorio.

Otros efectos que se han discutido sobre el voto obligatorio son los efectos sobre (1) el número de votos nulos; (2) la representatividad; (3) el clientelismo electoral y (4) los valores cívicos o educación cívica.

(1) El voto obligatorio incrementará, muy probablemente, el número de votos nulos. Si las personas asisten a las urnas por obligación, la probabilidad de que anulen su voto es mayor por dos razones: por un lado, asistirán a votar personas desinteresadas en la política y que no destinaron tiempo para informarse y decidir su voto; por otro lado, asistirán a votar personas desencantadas con la política y que no consideran que alguno de los candidatos representa una opción adecuada para otorgarle su voto. El incremento en los votos nulos no es por sí mismo algo negativo por dos razones: “Primero la evidencia indica que el incremento en concurrencia excede el incremento de papeletas inválidas, así que existe una ganancia neta de participación. Segunda, aún las papeletas inválidas pueden tener un rol muy útil. De hecho, bajo un régimen de voto obligatorio, la emisión de una papeleta inválida se puede convertir en una opción adicional de elección electoral que conlleva un mensaje político” (Proyecto de Administración y Costo de Elecciones “ACE Project” s/f).

(2) El voto obligatorio también puede incrementar la representatividad de las elecciones. El sufragio voluntario tiende a aumentar la abstención entre los electores más jóvenes, pobres y menos informados; por lo que los ganadores de las elecciones reflejan los intereses únicamente de una parte de la población, de los electores de mayor edad, ingresos y educación (Vlaicu 2017). Arend Lijphart, quien postuló que existe un sesgo en la participación electoral de los estratos más favorecidos educativa y económicamente de la sociedad, también sostiene que el voto obligatorio impulsaría una mayor participación de los sectores más populares y, por lo tanto, un fuerte incentivo para que los políticos los incluyan en sus propuestas y programas de gobierno (Lijphart 1997).

Al analizar elecciones en los cantones suizos, Singh (2014a) encuentra que “muchos de los factores demográficos, socioeconómicos y políticos que se correlacionan con la participación juegan un papel relativamente débil en la motivación de la participación electoral donde el voto es obligatorio. Por lo tanto, las poblaciones con derecho a voto

deberían reflejar más a todo el electorado en los países con voto obligatorio” (S. P. Singh 2014a, 548).

(3) El efecto del voto obligatorio sobre el clientelismo electoral no es claro y aún genera debate entre los estudiosos de temas electorales. Por un lado, quienes sostienen que el voto obligatorio puede reducir la compra de votos, argumentan que el voto voluntario aumenta el clientelismo: “como los ciudadanos no estarán constreñidos institucionalmente para votar (no serán sancionados), se consolida un lazo más clientelar que genere los incentivos suficientes para que los electores acudan a las urnas” (Morales 2011, 50). En este mismo sentido, también se ha argumentado que el voto obligatorio les quitaría los incentivos a los políticos para movilizar electores mediante la compra de votos, principalmente porque los votantes ya tendrían la obligación de acudir a votar y sería más costoso para los políticos constreñir su voto (Angarita 2017).

Por otro lado, existen investigaciones que demuestran que “los sectores populares pueden ser movilizados electoralmente por los partidos políticos por medio de estrategias de distribución discrecional de recursos, más allá de la existencia o no del voto obligatorio” (Maroto y Došek 2018, 111). Incluso, Gans-Morse et al, (2014) demuestran que en los países latinoamericanos con voto obligatorio los niveles de clientelismo son incluso más altos debido a que hay más oferta de electores disponibles y, por tanto, disminuye el costo de la compra del voto. Dicha investigación muestra que “una encuesta reciente de más de 37,000 ciudadanos en las Américas revela que la compra de votos es dos veces más frecuente en los países donde la votación es obligatoria” (Gans-Morse, Mazzuca y Nichter 2014, 108).

(4) El voto obligatorio con sanción genera un cambio en la cultura política de la ciudadanía: el voto obligatorio “puede constituir un primer paso para transformar la cultura política (...) elevando con ello la calidad democrática, y sirviendo para crear en el votante un compromiso ético de evaluación de las prácticas de gobierno, poniendo además en valor el sufragio individual” (Caldevilla 2015, 186).

Sin embargo, Vlaicu (2017) sostiene que aún es cuestionable si el voto obligatorio genera ciudadanos más responsables y mejor informados. Por ejemplo, el mismo Vlaicu (2017) cita tres estudios en Brasil, país en el que el voto es obligatorio: el primer estudio encuentra

que el voto obligatorio tiene un impacto positivo y significativo en la probabilidad de que los votantes primerizos vean el noticiero principal de Brasil (Bruce y Costa Lima 2015). El segundo encuentra que acudir a votar no tiene ningún impacto en el conocimiento político de las personas ni en el consumo de información (López de Leon y Rizzi 2014). Finalmente, el tercer estudio argumenta que la disminución en la participación electoral de las personas de la tercera edad que no están obligadas a votar en algunos países demuestra que no existe un compromiso real por votar, sino que las personas acuden a las urnas únicamente por temor a ser sancionadas (S. P. Singh 2014b).

El voto en México

El voto en México es un derecho y un deber reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1917. El artículo 35 de la Carta Magna lo establece como un derecho y el artículo 36 como una obligación:

Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

I. Votar en las elecciones populares;

[...]

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional...

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

[...]

III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;

Además, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en el artículo 7 que “votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular”.

El voto es, de acuerdo con los artículos 41 y 116 de la Constitución, universal, libre, secreto y directo. Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en el artículo 7 que “el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible”. Dosamantes (2004) define estas características del voto en México de la siguiente forma:

Universal, porque tienen derecho a él todos los ciudadanos que satisfagan los requisitos establecidos por la ley, sin discriminación de raza, religión, género, condición social o ilustración.

Libre, porque el elector lo emite según su preferencia, es decir, no está sujeto a ningún tipo de presión o coacción para su emisión.

Secreto, porque la ley garantiza que no se conocerá públicamente la preferencia o voluntad de cada elector; es decir, porque se tiene el derecho de votar sin ser observado, desde que el ciudadano marca la boleta electoral hasta que se deposita en la urna.

Directo, ya que el ciudadano elige por sí mismo a sus representantes sin intermediarios. Además de estas características, el voto también es personal e intransferible.

Personal, porque atañe exclusivamente a la persona del titular; es decir, el elector debe acudir personalmente a la casilla que le corresponda para depositar su voto, por sí mismo y sin asesoramiento alguno.

Intransferible, porque el elector no puede otorgar poder o mandato para ejercerlo, o ceder su derecho al voto a ninguna persona (Dosa-mantes 2004, 349).

Breve historia de la participación electoral en México

Durante el régimen hegemónico del PRI los mexicanos acudían a las urnas gracias a la movilización electoral que se hacía desde el gobierno y el partido oficial con el objetivo de legitimar la sucesión entre candidatos del mismo PRI. Incluso, como menciona René Torres-Ruiz, “los años ochenta se habían caracterizado por una acentuada apatía del electorado y un pronunciado abstencionismo electoral. Durante esa década menos de la mitad de los ciudadanos empadronados concurrían a las urnas. De hecho, en 1991 la participación aumentó 15% en relación con 1988” (Torres-Ruiz 2017, 35). En 1985, la participación en las elecciones legislativas federales fue de 51.82%; en 1988 de 49.43% y en 1991 fue de 61.11%.

Durante la última década del siglo XX la ciudadanía comenzó a tener interés en participar, debido a que el sistema político y electoral entró en un proceso de modernización política basada en la confianza que generaron las reformas político-electorales de 1977 y 1996. De tal manera que en las elecciones presidenciales de 1994 participaron el 77.8% de los ciudadanos empadronados con credencial para votar. Las elecciones de 1994 fueron calificadas por algunos expertos como las “primeras elecciones nacionales más o menos honestas y competidas

desde la Revolución de 1910; de hecho, probablemente las primeras de su historia” (Whitehead 2006, 119).

Las elecciones legislativas de 1997 y las presidenciales del 2000 marcaron un punto de inflexión en la historia política del país: en las primeras, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y los partidos de oposición —PRD y PAN— obtuvieron importantes triunfos arrebatando gobiernos locales al partido oficial; en las segundas, la victoria del PAN en las elecciones presidenciales puso fin a la hegemonía priista. En ambas elecciones el voto ciudadano fue la clave para consumir una transición a la democracia por la vía pacífica.

En las elecciones del 2000 “el voto se ejerció —en términos generales— con libertad, expresándose mayoritariamente a favor del cambio (...) se demostró que las instituciones electorales funcionaban apropiadamente y que la voluntad popular podía expresarse con mayor libertad que en el pasado y en un ambiente de respeto y legalidad” (Torres-Ruiz 2017, 36). De tal manera que estas elecciones representaron un paso importante para la democracia electoral mexicana a través del reconocimiento y uso efectivo del voto como un instrumento de cambio, principalmente porque las instituciones electorales se habían fortalecido.

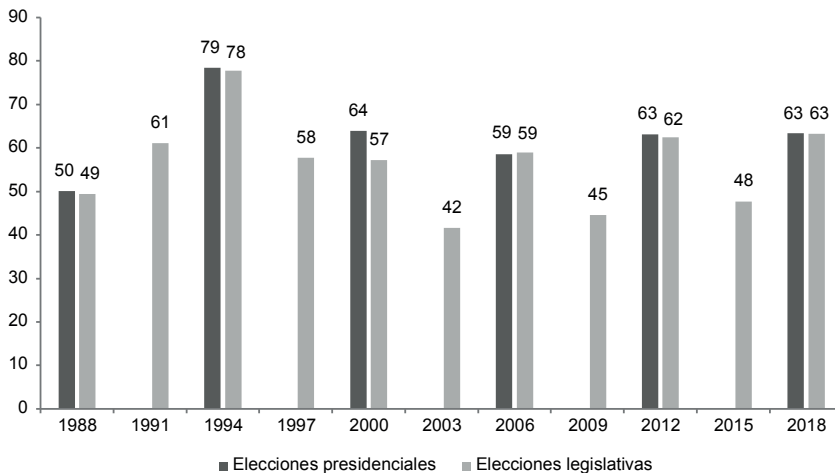
Después del proceso electoral del 2000, la ciudadanía comenzó a tener expectativas muy elevadas sobre la democracia: “La ciudadanía confió y depositó sus más altas esperanzas en la democracia y en las instituciones, actores y procedimientos que la representan (...) Esa confianza tenía que ver con la creencia de que la democracia sería el medio para generar crecimiento económico, más empleo y mejor remunerado, para educarse y tener acceso a buenos servicios de salud, en suma, para alcanzar mejores y más dignos niveles de vida” (Torres-Ruiz 2017, 37).

Las altas expectativas de la ciudadanía no fueron satisfechas por los gobiernos panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón, ni por el gobierno priista de Enrique Peña Nieto. Desde el 2000 hasta el 2018, la ciudadanía experimentó, de acuerdo con José Antonio Crespo (2011), una decepción democrática porque las expectativas ciudadanas sobre las ventajas socioeconómicas de la democracia fueron excesivas y porque la nueva clase gobernante no tuvo la voluntad política para encabezar un verdadero cambio. Este desencanto democrático fue probablemen-

te una de las razones por las que, nuevamente mediante el voto, los ciudadanos escogieron en 2018 una opción distinta al PAN y al PRI y decidieron darle la oportunidad a un movimiento de izquierda encabezado por Andrés Manuel López Obrador.

El desencanto de los mexicanos con la democracia se manifiesta en la reducción de la participación electoral durante las últimas dos décadas, en comparación con la última década del siglo XX. Las elecciones presidenciales con el porcentaje más alto de participación desde 1988 fueron las de 1994 (79.5%); ese mismo año también se alcanzó la participación más alta en elecciones legislativas (77.73%). En las últimas dos elecciones presidenciales, en 2012 (63.14%) y 2018 (63.43%), la participación ha estado 15 puntos porcentuales por debajo de la participación de 1994. El voto ha perdido fuerza entre la ciudadanía mexicana, aunque continúa siendo un mecanismo efectivo para formar gobiernos. La siguiente gráfica muestra el porcentaje de participación en las elecciones federales.

Gráfica 3. Participación electoral en México
Porcentaje de la participación en elecciones
federales de México (1988-2018)



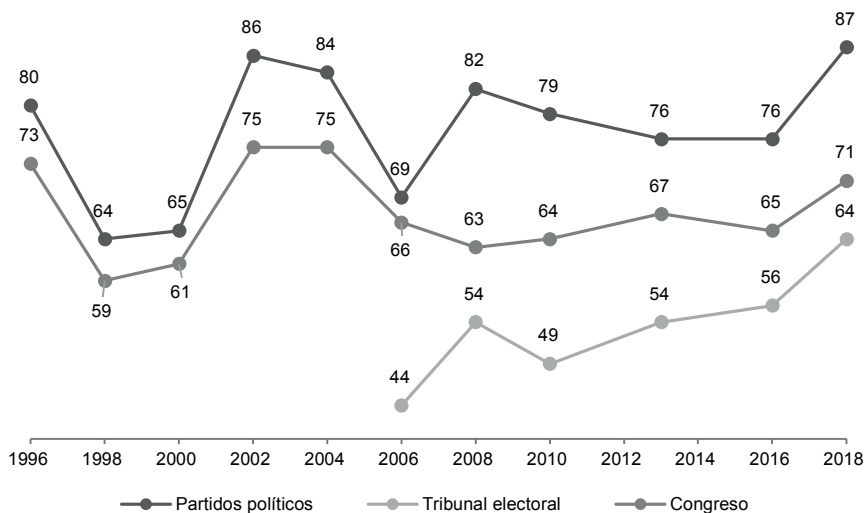
Fuente: IDEA Internacional.

De 1988 a la fecha (2019), México llevó a cabo once elecciones para cargos del poder legislativo federal y seis elecciones presidenciales. El promedio de las elecciones a cargos del poder legislativo se encuentra

muy por debajo del promedio en el mundo (67.75%) y en Latinoamérica (65.60%) con apenas 56.52% (International IDEA s.f.). Por su parte, el promedio de las elecciones presidenciales también se encuentra por debajo del promedio mundial (65.01%) y del latinoamericano (67.6%) con 62.95%.

El desencanto con la democracia —y la consecuente pérdida de fortaleza del voto— también es visible en los porcentajes de confianza en los partidos políticos, las autoridades electorales y el congreso. En las últimas mediciones de confianza en las instituciones de la democracia realizada por Latinobarómetro, los partidos políticos y el tribunal electoral enfrentan los porcentajes de desconfianza más altos en su historia con 87% y 64%, respectivamente. Por su parte, la confianza en el congreso también está en niveles críticos con 71% de personas que confían poco o nada en los legisladores.

Tabla 4. Desconfianza en la democracia mexicana
Porcentaje de desconfianza en los partidos políticos,
la autoridad electoral y el congreso en México (1996-2018)



Fuente: Latinobarómetro.

Frente a este escenario de descontento y crisis de legitimidad y desconfianza de las instituciones de la democracia, René Torres-Ruiz postula, acertadamente, que es necesario “considerar la posibilidad de

traducir ese malestar ciudadano en leyes electorales, para que puedan tener un benéfico efecto transformador sobre el sistema político, de partidos y electoral, para que la democracia mexicana tenga viabilidad” (Torres-Ruiz 2017, 43). Una de esas alternativas es reglamentar efectivamente el voto como una obligación y establecer sanciones para aquellos ciudadanos que no emiten su voto en la jornada electoral. Esto con el objetivo de fortalecer la participación electoral para, a su vez, consolidar una democracia legítima, más representativa y estable.

Legislación actual sobre el voto obligatorio y propuestas de reforma

El voto obligatorio con sanción se estableció en la Constitución mexicana desde 1917; sin embargo, la sanción nunca se ha aplicado en la práctica. El artículo 36 establece el voto como una obligación ciudadana y “el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción I, señala que por falta de cumplimiento sin causa justificada de las obligaciones que impone el artículo 36 de dicha Constitución, específicamente la fracción III de votar en la elecciones populares, los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden hasta por un año y se impondrán además las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley” (Soto 2019, 495).

Las deficiencias de las leyes secundarias han imposibilitado la efectiva sanción del voto obligatorio. En el anterior marco normativo, el artículo 4 del extinto Cofipe señalaba que votar constituye un derecho y una obligación del ciudadano. Desde 2014, la Legipe retoma lo contenido en el Cofipe, pero esta vez en el artículo 7: “Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular”.

Sin embargo, en la legislación secundaria no existen sanciones para quienes no participen en las elecciones. Esto mismo sucede con la obligación de los ciudadanos de integrar las mesas directivas de casilla (Art. 8 Legipe). Por lo tanto, se considera necesario incluir en la Legipe las sanciones para los ciudadanos que no asistan a votar y que no participen como funcionarios de casilla el día de las elecciones.

Sancionar a los ciudadanos que no votan no es una materia nueva. La primera iniciativa sobre este tema —de las iniciativas disponibles

en el Sistema de Información Legislativa (SIL) desde 1997— fue presentada el 19 de abril de 2006 por el diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari del PVEM. La iniciativa proponía reformar el Cofipe para establecer que “toda persona inscrita en el Registro Nacional de Electores y que se encuentre en las listas nominales de electores está obligada a sufragar el día de la elección, salvo en caso fortuito o de fuerza mayor”.² La iniciativa también contemplaba que quienes no votaran ni justificaran su ausencia en las urnas se harían acreedores a una multa por 10 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, es decir, \$486.70 pesos en ese entonces.

En la actual legislatura (LXIV) hay dos iniciativas en materia de obligatoriedad del voto que se encuentran pendientes en comisiones del Senado. La primera fue presentada por el senador Samuel Alejandro García Sepúlveda (MC) el 31 de julio de 2019 y establece que: 1) el ciudadano que acuda a votar obtenga beneficios fiscales y administrativos; y 2) que se establezcan sanciones para quien no cumpla con su obligación de votar.³

La senadora Nadia Navarro Acevedo (PAN) presentó el 29 de octubre de 2019 una iniciativa para: 1) constituir como una infracción el que los ciudadanos no emitan, sin causa justificada, su voto; 2) amonestar públicamente a quienes no asistan a votar y, en caso de reincidencia, con una multa cuyo importe será fijado por la autoridad electoral y/o trabajo en favor de la comunidad; e 3) inscribir a quienes no asistan a votar en una sección de “infractores al deber de votar” del Padrón electoral; de tal manera que quienes se encuentren inscritos ahí no puedan realizar trámites o gestiones ante los entes públicos federales, estatales o municipales durante el lapso que fije la autoridad

² Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo del diputado Jorge A. Kahwagi Macari, del grupo parlamentario del PVEM. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2006/04/asun_2254242_20060427_1146584041.pdf.

³ Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo segundo a la fracción II del artículo 35 y un párrafo segundo a la fracción III del artículo 36, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de obligatoriedad en el ejercicio del voto. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/07/asun_3890678_20190731_1564594870.pdf.

electoral.⁴ En la tabla 2 se muestran las 14 iniciativas registradas en el SIL en materia de obligatoriedad del voto.

Tabla 2. Iniciativas presentadas en materia de obligatoriedad del voto

Presentación	Propuesta de la iniciativa
Sen. Nadia Navarro Acevedo (PAN) Presentada el 29/10/2019	1) Crear una sección electoral en la que se asentarán los datos de los ciudadanos infractores al deber de votar; 2) constituir como infracción para los ciudadanos la omisión de emitir su voto sin que exista causa justificada; 3) suspender los efectos de la credencial para votar como medio de identificación personal, cuando el ciudadano no acuda a votar; 4) impedir a quien no vote a que realice trámites ante las autoridades gubernamentales; y, 5) garantizar que el infractor contará con los medios de defensa previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Sen. Samuel Alejandro García Sepúlveda (MC) Presentada el 31/07/2019	1) Reducir el abstencionismo mediante el otorgamiento de beneficios fiscales y administrativos a la ciudadanía que cumpla con su derecho; 2) sancionar a quien no cumpla con su obligación de votar; y 3) disponer que la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios, participen con recursos a efecto de otorgar beneficios fiscales y administrativos.
Dip. Marbella Toledo Ibarra (MC) Presentada el 06/04/2017	Establecer que al ciudadano que no ejerza su voto, sin causa justificada, se le suspenderán sus derechos y prerrogativas por un año y será sancionado en los términos que fijen las leyes en materia electoral.
Dip. Hugo Eric Flores Cervantes (PES) Presentada el 14/03/2017	Establecer que las personas que voten en las elecciones y consultas populares se harán acreedores a estímulos fiscales.
Sen. Angélica De La Peña Gómez (PRD) Presentada el 18/10/2016	1) Establecer la obligatoriedad del voto en los procesos electorales; y 2) evitar la suspensión de derechos políticos a personas implicadas en procesos penales.
Sen. Sandra Luz García Guajardo (PAN) Presentada el 22/09/2016	1) Considerar como infracción de los ciudadanos, dirigentes y afiliados a partidos políticos, la no emisión del voto; 2) sancionar, en caso de no acudir a votar, con la suspensión de la credencial para votar como identificación oficial por un año y, en caso de reincidir, por el doble de tiempo; y 3) especificar las causales de excepción que no tendrán sanción para los ciudadanos, siempre y cuando se presenten ante la autoridad hasta 30 días después de la elección para acreditar su impedimento.

⁴ Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de obligación del voto. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/10/asun_3952746_20191029_1572365062.pdf.

Continuación.

Presentación	Propuesta de la iniciativa
Dip. Omar Ortega Álvarez (PRD) Presentada el 24/08/2016	Establecer el procedimiento en caso de que los ciudadanos incumplan con sus obligaciones electorales. Para ello propone: 1) indicar que el INE será el responsable de solicitar la suspensión de los derechos; 2) señalar que las autoridades electorales jurisdiccionales de las entidades federativas determinarán la sanción correspondiente; y 3) precisar que dichas sanciones podrán ser revisadas por el TEPJF.
Sen. Luz María Beristáin Navarrete (PRD) Presentada el 23/10/2013	Sancionar a los ciudadanos, los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso, cualquier persona física o moral con multa de 16 días de SMGVDF por la falta de justificación requerida por la ausencia de la emisión del voto al IFE; y, la no aprobación de dicha justificación por el Instituto; precisando que se exceptúa de dicha infracción a: i) los ciudadanos mayores de 70 años; ii) los jueces y sus auxiliares que por imperio de la ley deban asistir a sus oficinas y mantenerlas abiertas mientras dure el acto comicial; iii) los enfermos o imposibilitados por fuerza mayor, suficientemente comprobada por organismo público que les impida asistir al acto de elección; iv) el personal de organismos y empresas de servicios públicos, que por razones relacionadas a su trabajo deban realizar tareas que le impidan asistir a los comicios durante su desarrollo.
Dip. Emiliano Velázquez Esquivel (PRD) Presentada el 06/06/2012	Establecer la obligatoriedad del voto cuando se trate de elecciones para elegir al presidente de la República.
Dip. David Ricardo Sánchez Guevara (PRI) Presentada el 23/11/2011	Establecer la obligatoriedad del voto en el país. Pretende generar una mayor participación ciudadana en las elecciones, por lo que los ciudadanos que no ejerzan su voto serán sancionados con seis días de SMGV en la República Mexicana.
Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari (Panal) Presentada el 14/04/2011	Sancionar la falta injustificada en la participación del ciudadano en el voto con trabajo comunitario en beneficio público de los municipios, estados y federación, dependiendo de los comicios.
Dip. María Teresa Rosaura Ochoa Mejía (Convergencia) Presentada el 21/04/2010	Establecer que los ciudadanos que no cumplan con la obligación de votar en las elecciones populares o que se nieguen a integrar las mesas directivas de casilla, se le suspenderá la prerrogativa de votar y ser votado para todos los cargos de elección popular durante un año; serán sancionados con multa de hasta 10 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal y, en caso de reincidencia, hasta con 30 días.
Dip. Alfonso Juventino Nava Díaz (PRI) Presentada el 23/08/2006	Propone que los ciudadanos que incumplan con su obligación de votar serán inhabilitados para poder acceder a los programas de apoyo de gobierno y se mandará a publicar por única vez en el Diario Oficial de la Federación. En caso de que además de no votar el ciudadano disidente esté postulado a un cargo de elección popular, o ejerza alguno, será inhabilitado al ejercicio de este, mientras dure la suspensión de sus derechos, que en todo caso no podrá ser mayor de un año. No serán sancionadas las personas que, por enfermedad, impedimento físico o causa justificada, incumplan con la acción de votar.
Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari (PVEM) Presentada el 27/04/2006	La iniciativa propone establecer el voto como una obligación y no un derecho de los ciudadanos y que en caso de incumplimiento se les sancione con una multa por 10 días de salario mínimo vigente en el DF.

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa.

Conclusión

El marco normativo constitucional mexicano contempla que el voto es obligatorio (Art. 36) y que las personas que no acudan a votar deben ser sancionadas: el artículo 38 constitucional establece que se deben suspender hasta por un año los derechos o prerrogativas de los ciudadanos que no cumplan con las obligaciones establecidas en el artículo 36. Además, el mismo artículo 38 señala que se pueden establecer otras penas por el mismo hecho. La regulación contenida en la Constitución Política hace más fácil la introducción de sanciones para quienes no acudan a votar; incluso, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales debería de regular este tema. A pesar del establecimiento del voto obligatorio con sanción en la Constitución, en la práctica no existen sanciones debido a la falta de legislación secundaria en la materia.

El voto obligatorio ha adquirido relevancia en la agenda pública en los últimos años, principalmente como una solución para afrontar el creciente desencanto de la ciudadanía con el sistema político y electoral y, por tanto, con la democracia. Como muestra de esto, en la actual legislatura (LXIV) hay dos iniciativas en trámite en las comisiones del Senado de la República que buscan imponer sanciones y otorgar estímulos a los ciudadanos que no ejerzan su voto. Además, desde 2006 se han presentado otras doce iniciativas legislativas en el mismo sentido.

La propuesta es simple: primero, debe establecerse el empadronamiento como una obligación mediante el reconocimiento de la credencial de elector como un documento indispensable para realizar trámites gubernamentales o para adquirir servicios públicos. Segundo, debe establecerse una multa u horas de servicio comunitario para aquellos que no emitan su voto. Tercero, las sanciones que se impongan deben ser más duras para los funcionarios de casilla que no asistan a cumplir con su función el día de la jornada electoral y para los ciudadanos que reincidan incumpliendo su obligación de votar. Los legisladores deberán establecer mecanismos adecuados para que la ciudadanía pueda cumplir con su deber y obligación de votar; y sanciones proporcionales que tomen en cuenta el contexto de desigualdad del país.

Sería un error considerar que el voto obligatorio con sanción es una panacea para todos los problemas que aquejan a nuestra democracia.

De tal manera que al introducir estos cambios en la legislación no se tiene que esperar más que un aumento en la participación electoral de los mexicanos, siempre y cuando las sanciones sean efectivas. La introducción del voto obligatorio debe ir acompañada de un marco normativo que reconozca el valor del voto nulo y que sancione duramente la compra de votos: deberían considerarse reformas orientadas a establecer un umbral de votos nulos que obligue a realizar una nueva elección con nuevos candidatos y deberían de mejorarse los mecanismos de fiscalización de las campañas políticas y endurecer las penas para quienes compren votos. También deberían realizarse campañas de educación cívica para difundir el valor del voto y fomentar los valores democráticos.

El voto obligatorio con sanción puede traer efectos positivos para la democracia mexicana, principalmente porque podría obligar a la clase política a mejorar y a ser más responsiva a las demandas de un electorado más amplio. Los políticos tendrían que centrar sus campañas en convencer a los electores a través de sus propuestas y no gastarían recursos (especialmente tiempo y dinero) en movilizar a la ciudadanía porque ya estarán obligados a acudir a las urnas. Los ciudadanos, por su parte, se involucrarán más en los asuntos públicos (probablemente) porque tendrán incentivos para hacerlo debido a que tienen que tomar una decisión el día de las elecciones. ¶