



Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*
© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007.

International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden
Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22
E-mail: info@idea.int Web: www.idea.int

XIII. EL VOTO OBLIGATORIO

MARIO FERNÁNDEZ, JOSÉ THOMPSON*

1. INTRODUCCIÓN

Existen, tanto en lo normativo como en los escasos tratamientos doctrinarios que el tema ha tenido, imprecisiones conceptuales y de nomenclatura en torno al “voto obligatorio” que hacen imprescindibles ciertas clarificaciones, objetivo principal de esta contribución.

En realidad, el derecho electoral de América Latina nos presenta un panorama diverso en materia de obligatoriedad del voto. Tres vertientes son identificables: el voto consagrado exclusivamente como un derecho (Nicaragua, República Dominicana y Venezuela), el voto como deber sin sanción por su no ejercicio (Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Panamá) y el voto obligatorio con sanción en caso de incumplimiento (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay). La existencia de estas tres vertientes representa una cierta ruptura con el pasado reciente, en el que la tendencia dominante era hacia la obligatoriedad del voto.

Para el tratamiento de este tema hemos dado énfasis a una descripción y un análisis de la conceptualización del voto obligatorio, especialmente desde el punto de vista jurídico, examinando la realidad del voto jurídico de los países latinoamericanos con alguna referencia al tema de la participación electoral.¹ Y, a partir de allí, se exponen algunas conclusiones y tendencias futuras del tema. Para complementar la información, se incluye el cuadro XIII.1, que detalla el estado de la consagración del voto como derecho, como mero deber o como obligación.

* Se deja constancia de la colaboración de Lucía Coto, decisiva para la actualización de la presente entrada.

¹ En todo caso, conviene remitir, para varias de estas cuestiones, a las consideraciones sobre “Abstencionismo y participación”, en entrada independiente en esta obra.

2. EL VOTO COMO DERECHO Y COMO DEBER

2.1. ¿Es posible ser obligado a ejercer un derecho?

El tema de los derechos subjetivos constituye un campo de controversia clásico de la ciencia jurídica. En él se sitúa la interrogante planteada, con la complejidad adicional de que no se trata de una materia del derecho privado, donde cabe más plenamente la subjetividad jurídica, sino que nuestro problema constituye una interrogante muy compleja de responder en el campo de la filosofía del derecho y del derecho público.

Gustav Radbruch (1978: 88) señalaba que los derechos subjetivos públicos se dividen entre los “derechos cívicos” y los “derechos políticos”, entendiéndose por los primeros aquéllos destinados a obtener del Estado ciertas libertades (derechos humanos) o prestaciones (protección jurídica), y por los segundos aquellos que “permiten intervenir en la gobernación y en la marcha del Estado”, siendo el más importante de ellos “el derecho de sufragio activo y pasivo”.

El debate sobre el concepto de derecho subjetivo no ha conducido a un consenso (Alexy, 1993: 173), pues, por una parte, se presenta la pregunta acerca de cuáles derechos tienen los hombres, independientemente de los que reconozca el orden jurídico concreto (derecho objetivo) y, por otra, la relación entre “derecho” y “deber” que incide directamente en el voto obligatorio. Georg Jellinek (1905) trasladó la polémica sobre los derechos subjetivos surgida entre Ihering y Windscheid (teorías del interés y de la voluntad) al campo de derecho público, combinando ambas visiones: “Por lo tanto, el derecho subjetivo es el poder de la voluntad humana dirigido a un bien o interés, reconocido y protegido por el orden jurídico” (cit. en Alexy, 1993: 179).

Desde otra perspectiva, más directamente apuntada del derecho de sufragio, los estudiosos han postulado la importancia de distinguir entre el sufragio como “derecho” y el sufragio como “función”, que se vincula directamente con el contenido que tiene el *ejercicio* del derecho de sufragio, mandatado por un deber moral subjetivo o por una norma socialmente funcional del orden jurídico (Álvarez Conde, 1992: 344 y ss.).² Es en virtud

² Esta distinción entre el sufragio como derecho y el sufragio como función tiene, según Álvarez Conde, sus orígenes remotos en la distinción que los romanos hacían entre *ius suffragii* y *ius civitatis*, y en las tesis sobre la soberanía popular y soberanía nacional que arrancan de la filosofía rousseauiana y de la Revolución francesa.

de esta discusión normativa que resulta igualmente justificable el establecimiento de la obligación, de un mero deber o bien de la voluntad de ejercer el voto que presentan los distintos ordenamientos jurídico-políticos.

2.2. *Deber jurídico y deber ciudadano*

Una sentencia del Tribunal Supremo de España (del 20 de diciembre de 1990; citado en López Guerra *et al.*, 1991: 265) declaró que la función pública del sufragio supone que “el derecho de sufragio presenta a su vez como reverso su aspecto de obligación ciudadana, sobre cuyo ejercicio descansa la entera arquitectura del sistema democrático”. Esta fórmula de “obligación ciudadana” puede ser una explicación de la aparente contradicción entre la norma jurídica que habla del “deber” y su no exigibilidad ni penalización (como es el caso de los ordenamientos de Costa Rica y de México). En efecto, como lo señala Santamaría (1991: 901): “La más ambigua y problemática de las situaciones jurídicas pasivas es la que la doctrina conoce con el apelativo de deberes públicos, cuya caracterización suele hacerse en contraste dialéctico con la figura de la obligación, en base a [...] La obligación tiende a servir el interés de un sujeto concreto, en tanto que el deber público es una conducta impuesta en interés general o de la colectividad”. Esta distinción relativa entre “deber” y “obligación” puede explicar la frecuente consagración del sufragio como un deber, pero sin que necesariamente se le torne exigible. Más cercana a la situación de la obligatoriedad del voto es la figura de las “potestades de ejercicio obligatorio” (Santamaría, 1991: 903), “que son situaciones de poder [...] cuyo ejercicio no es facultativo para su titular, sino obligado y debido”.³

En otros términos, la obligatoriedad del voto podría tener explicación jurídico-conceptual en cuanto se entienda que se trata de un derecho cuya plena materialización se manifiesta sólo al ejercerlo. En esa dirección se produce un acercamiento a la clásica versión kelseniana de los derechos subjetivos, que considera a éstos un atributo, un componente de la norma jurídica positiva: “Man soll sich so verhalten, wie die Verfassung

³ En el tratado de López Guerra *et al.* (1991: 265) se explicita claramente la paradoja entre derecho y deber y sus consecuencias sobre el voto obligatorio: “la configuración del sufragio como un derecho impide que sea considerado como un deber exigible jurídicamente; esto es, no cabe la penalización jurídica de la abstención”.

vorschreibt" [Hay que comportarse tal como lo prescribe la Constitución], (*Reine Rechtslehre*, 203; cit. en Koller, 1992: 141).

El objetivo fundamental del cumplimiento del deber de votar es, sin duda, formar la voluntad política de una sociedad: "La justificación teórica-jurídica (del voto obligatorio) reside en la tesis de que la realización del derecho político de participar en la designación de la representación política es sinónimo de deber cívico" (Braunias, 1932; cit. en Nohlen, 1978: 75). En palabras de Luhman (1970), existe una "función social de los derechos subjetivos", cuya obligatoriedad puede ser dispuesta por el Estado en la medida en que el interés social que en él se manifiesta así lo indique.

Como veremos, en la mayoría de los países latinoamericanos en que existe el voto obligatorio, éste se encuentra establecido por la Constitución, lo que, independientemente de sus cuestionamientos de legitimidad, implica un respaldo de la decisión soberana del pueblo. Y, por otra parte, elimina la cuestión de si la obligatoriedad no se torna en una "restricción" no válida al ejercicio de un derecho fundamental, puesto que el plano constitucional es, precisamente, el admisible para que puedan incorporarse limitaciones a los derechos que la misma Constitución consagra.

Esta institución, por otra parte, no es exclusiva de América Latina. El establecimiento de la obligación de votar es cronológicamente coincidente con el voto universal masculino y lo complementa. Es interesante constatar que esta tendencia tiene lugar sólo en algunos países europeos y en Australia —además, por cierto, de América Latina—, Bélgica (1893), Holanda y Luxemburgo (1917), Francia, Italia, algunos *Länder* austriacos y cantones suizos, pero en la mayoría de los países europeos en los que se estableció el voto obligatorio se abolió su vigencia.

3. EL VOTO OBLIGATORIO EN AMÉRICA LATINA

3.1. *Voto obligatorio y evolución política y electoral*

En América Latina, la institución del voto obligatorio es un componente del proceso de democratización del sufragio que tuvo lugar durante la primera mitad del siglo xx, culminando con la introducción del voto femenino en torno a 1950 y de los analfabetos y menores de 21 años alrededor de 1970. Sin duda, la obligación de votar se estableció para garantizar la participación electoral, por cierto en cuanto a la proporción de inscritos en los

registros electorales,⁴ lo que estaba asociado al interés de representación política de los grupos sociales emergentes a través de los partidos políticos. Según esa interpretación, a mayor participación se obtendría una mayor representación de los partidos con fuerza en las ciudades y en las clases medias. Un ejemplo de este proceso fue la reforma electoral Sáenz Peña en Argentina en 1912, que cambió totalmente el contexto del poder político en dicho país al introducir el voto secreto y obligatorio (León-Roesch y Samoilovich, 1993: 29-31).

Durante la segunda mitad del siglo xx, además, tuvo lugar en América Latina un proceso simultáneo de profundos y dramáticos cambios de régimen político, por una parte, y de transformaciones socioeconómicas extremas, por la otra, lo que motivó una constante y creciente preocupación por la formalización institucional del desarrollo político y socioeconómico, dentro del cual se inscribió la regulación electoral, aunque no siempre para legitimar formas democráticas. Este fenómeno produjo un terreno fértil para aceptar la obligatoriedad de votar, pues tenía lugar un agudizamiento de la cultura legalista formal de la región, marcado por el principio juspositivista —tan en boga en esas décadas— de que “lo establecido en la ley es derecho y, por lo tanto, es ley vigente”.

Puede afirmarse que hasta los procesos de reglamentación de las décadas de 1980 y 1990 ningún sector político o social cuestionó la validez de la obligación de votar o la contrastó con el ejercicio de la libertad individual. Sólo la cotidianidad de la democracia en un marco de modernidad (o posmodernidad) cultural ha producido una apatía o indiferencia respecto a la participación política que puede, entre otras cosas, poner en entredicho la obligatoriedad del voto. No en vano es que, en los últimos años del siglo xx y los primeros del XXI, la postulación del voto como facultativo o como simple deber (dejando de lado la obligatoriedad) ha ganado terreno en América Latina.⁵

3.2. Denominaciones jurídicas del voto obligatorio en América Latina

Considerando la conceptualización del voto obligatorio descrita más arriba, las normas constitucionales y legales al respecto en los países latino-

⁴ Se recomienda cotejar la entrada “Abstencionismo y participación electoral”, que incluye un cuadro comparativo de la información acerca de los sistemas de formación del registro o padrón electoral.

⁵ La aprobación de la Constitución Política venezolana, por ejemplo, en 1999.

americanos presentan una gran variedad de denominaciones, que no es ajena a las distintas concepciones y funciones que se le otorgaron al establecer la institución del voto obligatorio.

1) Obligación del voto u obligación de ejercerlo. Algunos textos constitucionales o legales utilizan la expresión “voto o sufragio obligatorio” (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Perú, Uruguay) y otros emplean la expresión “ejercer el voto o sufragio” o “votar o elegir” (Paraguay y México, respectivamente). Esta diferencia no debería ser sólo semántica, pues se refiere al carácter “instrumental” o sustantivo jurídico que se le otorga a la institución. “Voto obligatorio” es una definición del voto, mientras que “ejercer el voto” es una definición del sujeto que lo ejerce (el titular de la soberanía). Ciertamente esta segunda expresión es más rigurosa, pues denota la diferencia entre las otras características.

Por otro lado, conviene observar que algunos de los regímenes que establecen el voto “como mero deber” utilizan sin embargo la expresión “voto obligatorio” (Costa Rica, por ejemplo), mientras que algunos sistemas que sí se refieren a “voto obligatorio”, lo hacen a partir de una denominación de “deber” (es el caso de Argentina), y no falta la expresión que incluye denominaciones múltiples, “como derecho, deber y función” (así, el régimen de Paraguay), por lo que en todo caso es necesario analizar otras prescripciones para identificar con precisión la naturaleza del voto. Por otro lado, algunos ordenamientos jurídicos agregan consideraciones acerca del respaldo a la obligatoriedad del voto, como es el caso de la Constitución brasileña, por ejemplo, que establece el “voto obligatorio porque constituye un deber irrenunciable de la ciudadanía” (art. 14).

2) El voto obligatorio como deber y como función. Algunos ordenamientos jurídicos definen el voto como un apoyo a su obligatoriedad. La Constitución brasileña, por ejemplo, establece el “voto obligatorio porque constituye un deber irrenunciable de la ciudadanía” (art. 14, 1). La Constitución de Honduras, por su parte, señala: “El sufragio es un derecho y una función pública del elector” (art. 111). La Constitución de Costa Rica determina: “El sufragio es una función cívica primordial y obligatoria” (art. 93). El Código Electoral de El Salvador establece: “El sufragio es un derecho y un deber de los ciudadanos” (art. 3). El tenor de la disposición constitucional venezolana de 1961 puede calificarse como una combinación de todos los elementos definitorios que hemos señalado: “El voto es un derecho y una función pública. Su ejercicio será obligatorio” (art. 110).

El mismo contenido integral expresa la Constitución paraguaya: “El sufragio es derecho, deber y función pública del elector” (art. 111).

3) El voto obligatorio como carga pública y obligación. Sabemos que el concepto de “carga pública”, aun cuando pertenece a la misma familia de las “situaciones pasivas o de deber” dentro de los derechos subjetivos, se diferencia del “deber público” en tanto en esta situación su titular está obligado en virtud de satisfacer el interés general, mientras que la “carga” es un interés del propio titular de la situación (Santamaría, 1991: 875). En ese sentido, la carga es una “necesidad” de realizar una conducta, en este caso votar, lo que puede ser discutido si la acción se define como manifestación libre de la voluntad o como una contribución al “interés general”. La expresión “obligación” constituye otro ejemplo jurídico cuya aplicación al voto obligatorio puede ser discutible, encontrándose varios ejemplos en América Latina. La obligación es una necesidad de realizar una conducta que la norma jurídica establece en favor de un tercero, quien ostenta el poder de exigirla.

En el caso del voto, ¿con quién se obliga el titular del derecho de sufragio? ¿Con el Estado? ¿Con el candidato? A pesar de esta dificultad conceptual, es posible observar en América Latina el establecimiento del voto como una “obligación”, seguramente de acuerdo con el sentido más común de la expresión. Es el ejemplo de México, cuya Constitución federal establece, refiriéndose a “votar”: “son obligaciones del ciudadano” (art. 36), y cuyo Código federal señala: “Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano” (art. 4). Curiosamente, sin embargo, éste es un caso en que la nomenclatura no se corresponde con la realidad de la institución, pues no se establecen sanciones en caso de incumplimiento, lo que configura la noción de “mero deber” y no la de “voto obligatorio”.

3.3. El voto obligatorio, la cultura política y la participación electoral

Como ya se planteó, la instauración del voto obligatorio buscaba, entre otras cosas, asegurar la concurrencia de los ciudadanos a las urnas. Sin embargo, los datos y experiencias disponibles no permiten constatar correlaciones concluyentes entre el voto obligatorio y la participación electoral en América Latina. Debe advertirse que, metodológicamente, no es posible comparar el grado de participación antes y después del establecimiento del voto obligatorio, pues en la mayoría de los casos las estadísticas elec-

torales disponibles coinciden o son posteriores a la introducción del voto obligatorio.

Por otra parte, en otra dirección, debe señalarse que el aumento de la participación electoral asociado al voto obligatorio puede *atribuirse más a un rasgo de la cultura política que a la obligación misma*, teniendo en cuenta que las sanciones por su incumplimiento, a menudo, no se aplican o son bajas, tanto en su expresión de sanción privativa de libertad o de tipo pecuniario, o se aplican por mecanismos judiciales sobrecargados para tal tramitación, considerando las dificultades por la cantidad de infractores y la imposibilidad de citar a un gran número de ellos.

4. TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DEL VOTO OBLIGATORIO EN AMÉRICA LATINA

4.1. Sobre la necesidad del voto obligatorio

La primera reflexión que cabe sobre esta institución en América Latina concierne a la necesidad de su existencia. La función del voto o de la acción de votar hoy en día no es esencialmente distinta ni contradictoria de la que rigió durante la etapa de la formación del Estado en el siglo XIX y de la ampliación de la base electoral como expresión del cambio social durante la primera mitad del siglo XX. La función del voto sigue siendo, básicamente, legitimar el mandato de quienes ocupan los cargos de dirección política en el Estado. Pero esa función es actualmente mayor, cualitativamente más sustantiva y más compleja. En nuestros días, “el ciudadano no sólo ejerce su derecho a votar (derecho a participar) sino que también contribuye a la formación de la voluntad del Estado y al buen funcionamiento del Estado democrático” (López Guerra *et al.*, 1991: 264). ¿No es un deber en sí mismo del ciudadano el cumplimiento de esta función en una sociedad informada y plural, como se vive en prácticamente toda América Latina? ¿Será necesario hacerle cumplir ese deber a través de una norma imperativa? Pareciera que existe una socialización masiva respecto a la responsabilidad de participar en el gobierno común, e igualmente fuerte podría ser la convicción de que el rechazo a la oferta política pueda expresarse no votando. Ante la obligatoriedad del voto y movido por el deber ciudadano internalizado de cumplir con esta obligación, un elector antisistema puede expresar su rechazo a través de un voto antisistema, lo cual puede ser mucho más

CUADRO XIII.1. *Tipo de voto*

<i>País</i>	<i>Tipo de voto</i>	<i>Fundamento legal</i>
Argentina	El voto es un deber y su incumplimiento se sanciona con una multa de 50 a 500 pesos argentinos.* De no pagarla, el infractor no podrá realizar gestiones o trámites durante un año ante los organismos estables nacionales, provinciales o municipales.	Arts. 12, 125 y 126, Código Electoral Nacional
Bolivia	El voto es obligatorio. Se sanciona con multa fijada por la Corte Nacional Electoral a aquellos que no voten el día de las elecciones. En caso de incumplimiento de pago, la aplicación de multas se convertirá en arresto. La Corte Nacional Electoral determinará el compensatorio por un día de detención. El voto es obligatorio para los mayores de 18 años. Es facultativo para los analfabetos, los mayores de 70 años, los mayores de 16 y menores de 18 años.	Arts. 195, 237 y 238, Código Electoral
Brasil	Al elector que no vote y que no se justifique ante el juez electoral antes de 30 días de realizadas las elecciones se le cobra una multa de 5 a 20% del salario mínimo de la zona de residencia, la cual es impuesta por el juez electoral.	Art. 14, Constitución de la República Federativa de Brasil. Art. 7 Código Electoral
Chile	El voto es obligatorio, por lo que el ciudadano que no vota es penado con multa a beneficio municipal de media a tres unidades tributarias mensuales.	Art. 139, Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios
Colombia	El voto es un deber de los ciudadanos. La no concurrencia a votar no implica sanciones.	

* Los montos de las multas están desactualizados.

CUADRO XIII.1. Tipo de voto (continuación)

País	Tipo de voto	Fundamento legal
Costa Rica	El voto es obligatorio. Sin embargo, la no concurrencia a votar no implica sanciones.	Art. 93 Constitución Política
Ecuador	El voto es obligatorio para los que sepan leer y escribir; facultativo para los analfabetos y para los mayores de 75 años. El ciudadano que deja de sufragar sin causa admitida por la ley es reprimido con multa de 2 a 25% del salario mínimo vital general. Las multas impuestas por los tribunales electorales ingresan a la cuenta "Tribunal Supremo Electoral" en el Banco Central del Ecuador, la cual es administrada por el TSE.	Art. 1, 153, 181, Codificación de la Ley de Elecciones
El Salvador	El sufragio es un deber y un derecho. La no concurrencia a votar no implica sanciones.	Art. 3, Código Electoral
Guatemala	Ejercer el sufragio es un derecho y un deber inherente a los ciudadanos. La no concurrencia a votar no implica sanciones.	Art. 3, Ley Electoral y de Partidos Políticos
Honduras	El voto es obligatorio. Se sanciona su incumplimiento con una multa de 20 lempiras. Las multas son exigibles gubernativamente por los alcaldes municipales e ingresan al Tesoro Municipal.	Arts. 6, 224, 244, Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas
México	Votar en las elecciones constituye un derecho y un deber que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. Sin embargo, no hay sanciones que lo tornen efectivamente obligatorio.	Art. 4, Cofipe
Nicaragua	El sufragio es un derecho de los ciudadanos que se ejerce de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política y las leyes. La no concurrencia a votar no implica sanciones.	Art. 30, Ley Electoral

Panamá	El voto es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. La no concurrencia a votar no implica sanciones.	Art. 129, Constitución Política
Paraguay	El ejercicio del sufragio constituye una obligación para todos los ciudadanos, cuyo incumplimiento es sancionado con una multa equivalente de medio a un jornal mínimo para actividades diversas no especificadas. Las multas se aplican conforme a las disposiciones del Código Penal.	Arts. 4, 332, 339, Código Electoral
Perú	El sufragio es obligatorio hasta los 70 años. Es facultativo después de esa edad. La multa por la no concurrencia a votar es de 124 soles. Además, la ONPE no coloca un sticker en el Documento Nacional de Identidad, sin el cual el elector no puede realizar transacciones bancarias, firmar contratos de naturaleza civil ni cobrar cheques.	Art. 31, Constitución Política. Art. 9, Ley Orgánica de Elecciones
República Dominicana	El voto es un derecho de los ciudadanos. La no concurrencia a votar no implica sanciones.	
Uruguay	El voto es obligatorio. El ciudadano que incumple con tal obligación debe pagar una multa equivalente al monto de una Unidad Reajutable por la primera vez y de tres unidades las siguientes. Dicho pago se hace efectivo en las Juntas Electorales del departamento donde el ciudadano debió votar. El importe de las multas tiene la condición de proventos de la Corte Electoral.	Arts. 8, 17, Ley 16 017 (De la reglamentación de la obligatoriedad del voto)
Venezuela	El sufragio es un derecho. La no concurrencia a votar no implica sanciones.	Art. 63, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

lesivo para la democracia que la abstención. Éste, por lo demás, es entendido como la expresión negativa de la voluntad.

La experiencia pone de manifiesto para Latinoamérica el efecto relativo de la obligatoriedad del voto. Incluso en aquellos países en los que está considerada se observan grandes fluctuaciones en el grado de participación electoral. Un ejemplo extremo aquí sería Venezuela donde, con obligatoriedad del voto en el sistema anterior, se produjo en las elecciones de diciembre de 1993 una abstención sin precedentes de más de 60% (Baloyra, 1993: 40), mientras que con la vigencia del voto facultativo⁶ los procesos electorales han tenido márgenes de participación claramente superiores a 50%. Paraguay, con voto obligatorio, casi duplica el porcentaje de abstención entre 1998 y 2003, al pasar de poco más de 19% a casi 36%. Estos resultados demuestran que el grado de participación no depende exclusivamente de la obligatoriedad o no del voto. Sin duda, son variados y complejos los factores que influyen en ella. Así, en determinadas coyunturas, el aliciente para concurrir a votar proviene más del interés (o desinterés) que despiertan las elecciones en un marco político determinado, que de las imposiciones legales.

4.2. La participación como factor cualitativo de la gobernabilidad

Los procesos políticos de América Latina pueden requerir del sistema y del derecho electoral una función análoga a la que las elecciones cumplieron hace medio siglo para ampliar la base de legitimación de la democracia. Se trata de servir de base a la gobernabilidad de los sistemas políticos en procesos de consolidación democrática. Como lo expresa Nohlen (1993a: 417): “una mayor participación de la ciudadanía o una mejor representación del pueblo podrían figurar como demandas principales por parte de los gobernados. De esta forma, participación y representación pueden incidir como problemas a resolver en la gobernabilidad”.

La presión por parte de los electores o de los ciudadanos respecto a los partidos y a las instituciones de gobierno, tanto nacionales como regionales o locales, para acoger demandas sobre sus problemas concretos y cotidianos ha invertido la tradición caudillista y paternalista que caracterizó la relación entre el poder y la gente prácticamente en toda la vida política de

⁶ A partir de 1999.

la región. Este proceso “desde abajo”, que no sólo proviene de la sociedad civil organizada, sino de la individualidad de las personas, dificulta la gobernabilidad, pues implica un desafío a la capacidad articuladora de los partidos, pero al mismo tiempo constituye un estímulo a la responsabilidad y madurez política de los ciudadanos. La participación, por lo tanto, ha pasado a ser un rasgo de decisión personal por expresar la voluntad y ha dejado de ser una manifestación de obediencia o lealtad a ideologías, partidos o caudillos.

Este poderoso cambio en la cultura y en el comportamiento político latinoamericano conlleva la necesidad de revisar el criterio de obligatoriedad para asegurar jurídicamente el cumplimiento de la obligación o del deber político de votar. Si se presume que los ciudadanos están conscientes de la función del voto, se entenderá que la mayor participación o abstención en las elecciones representan señales de interés o de apatía por las decisiones en juego. Así, el comportamiento electoral servirá de base para que los partidos y las instituciones orienten sus programas y su funcionamiento, situando la consolidación democrática en su verdadera lógica.