

Reflexiones sobre el voto obligatorio

Reflections on Obligatory Vote

Francisco Soto Barrientos

Universidad de Chile

RESUMEN El presente trabajo sistematiza la discusión sobre voto obligatorio, articulada de la mano del constitucionalismo y del desarrollo democrático. Pese a la centralidad que va tomando esta reflexión, particularmente en la forma de entender los sistemas electorales, termina siendo superada por la irrupción del voto voluntario. Así, las constituciones que mantienen el voto obligatorio son hoy una excepción en Europa y América Latina (de 205 países sólo 24 de ellos mantienen el voto obligatorio). Esto sin que este predominio por el voto voluntario se acompañe de un debate consistente que justifique el cambio. A la falta de discusión se suma una suerte de crisis de la democracia representativa, expresada no sólo en un creciente desinterés por la participación electoral, sino por una pérdida de confianza en las instituciones y los partidos políticos. En este contexto, rearticular el debate sobre el voto obligatorio y pensar en el rescate de alguno de sus fundamentos nos parece del todo pertinente a la luz del establecimiento de nuevos mecanismos de participación que potencien la democracia representativa y el rol de los partidos políticos.

PALABRAS CLAVE Voto obligatorio, sistema electoral, participación.

ABSTRACT This paper systematizes the discussion on mandatory voting, articulated around constitutionalism and democratic development. In spite of the centrality that this reflection is taking, particularly in the way of understanding the electoral systems, it ends up being overcome by the irruption of voluntary voting. Thus, constitutions that maintain mandatory voting are today an exception in Europe and Latin America (out of 205 countries, only 24 of them maintain mandatory voting), and the predominance of voluntary voting it is not being accompanied by a consistent debate that justifies the change. The lack of discussion is compounded by a crisis of representative democracy, expressed not only in a growing disinterest in electoral participation, but also in a loss of confidence in institutions and political parties. In this context, re-articulating the debate on compulsory voting and thinking about rescuing some of its foundations seems to us to be entirely relevant in the light of the establishment of new mechanisms of participation that enhance representative democracy and the role of political parties.

KEYWORDS Mandatory vote, electoral system, participation

Este trabajo se divide en cinco secciones, destinadas a dar cuenta de la discusión sobre el origen del voto obligatorio. En la primera, se vincula el sufragio con la búsqueda de asentar la democracia representativa en Europa, particularmente a través de la mayor participación en los procesos electorales. En la segunda sección resumiremos el debate sobre la naturaleza jurídica del voto obligatorio, para luego dar cuenta del tipo de sanción que la doctrina ha considerado pertinente frente al ilícito de no concurrir a votar. Finalmente, realizaremos unas breves conclusiones, vinculando este debate con la contingencia actual, particularmente la chilena.

El origen del voto obligatorio

La participación ciudadana en la conformación de los órganos del Estado, es una característica de la modernidad, que se configura a través de una serie de instituciones y principios como la representación, la soberanía popular, el sufragio, entre otros. Se busca, con esto, construir un vínculo único, insustituible y permanente entre el Estado y su pueblo. Las primeras reflexiones en esta línea se vinculan con el concepto de representación. Hobbes lo expone, en su célebre capítulo 16 del *Leviatán*, donde aclara que la ausencia de una idea de representación, vale decir, desconocer este vínculo entre el representado y el Estado (canalizado a través de representantes), impide articular cualquier forma de organización política, llevando al hombre a un estado natural, donde domina la autotutela y la lucha por sobrevivir (Hobbes, 1994: 133)

Para Locke, la participación ciudadana en la elección de autoridades, lleva aparejada el control político de éstas. En el capítulo XIII del Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil, el poder que ejerce el gobierno tiene características fiduciarias debido a que surge de la confianza otorgada por el pueblo a través del pacto social. En definitiva, el traspaso de poder a las autoridades no es sólo momentáneo, debe renovarse periódicamente, mediante sucesivas votaciones. De esta manera, se hace evidente que el poder de control de la autoridad queda radicado en el pueblo, quien lo ejerce y garantiza a través del sufragio (Locke, 1960: 154-163)

Con todo, Kelsen nos aclara que la clave del éxito de la democracia representativa occidentales se encuentra en una «atenuación notable del principio de autodeterminación» (Kelsen, 1988: 244). Por ello, la elección era vista como «método democrático» de preposición a los órganos representativos, a los cuales se les transfería por los ciudadanos la función de gobierno; por lo cual el principio democrático de autogobierno sería «limitado al procedimiento con el cual están establecidos estos órganos» (Kelsen, 1988: 295).

Este sinceramiento kelseniano históricamente recibió su mayor crítica por sus contemporáneos defensores del Estado socialista y autoritario (fascismo italiano y del nacionalismo alemán), que tienen su sustento ideológico en las reflexiones de Carl Schmitt. Para este último, la crisis de la política en Europa se generó a partir de la confusión conceptual producida por el parlamentarismo y su idea de democracia. Para Schmitt, con la excusa de la democracia representativa, los parlamentos han ido extendiendo su

poder de influencia más allá del terreno de la legislación, estableciendo la creencia que el parlamentarismo representa el dominio del Parlamento, es decir, de la representación popular sobre el Gobierno (Schmitt, 2009: 294 y ss.).

Esta vinculación entre pueblo y Parlamento tiene su base, en una equivocada idea de representación. El Parlamento expresaría a la nación como tal, mediante la discusión y el acuerdo público parlamentario. Los productos de este proceso son las leyes, que tienen como característica principal la de ser generales, razonables justas y reguladoras de todas las dimensiones de la «vida estatal» (Schmitt, 2009: 305). Pues bien, el autor alemán sostiene que en el contexto de los sistemas europeos de los años veinte estos supuestos ideales del parlamentarismo han desaparecido. El Parlamento ha dejado de ser un lugar de controversia racional, ya que la posición de los diputados se encuentra fijada por los partidos. La discusión oral sirve sólo como expresión del cálculo recíproco de las agrupaciones de fuerzas e intereses. Desaparece en consecuencia la publicidad y el carácter representativo del Parlamento, ya que las decisiones son adoptadas fuera de éste. Frente a este escenario, Schmitt considera válida la opción de enfrentar la «legalidad parlamentaria» con la «legalidad plebiscitaria». Él entiende que en el sistema democrático el pueblo se sitúa antes y por encima de la Constitución. La mayoría de las cartas fundamentales europeas desdibuja a las instituciones que hacen posible la expresión popular, que no sea la elección de autoridades, siendo la votación individual y secreta, más que una fórmula democrática, una expresión del individualismo liberal (Schmitt, 2009: 306-309).

Schmitt plantea que la mejor manera de contrarrestar la desvinculación directa del pueblo con las decisiones públicas, es a través de los canales institucionales que permitan un vínculo directo entre el pueblo y el Jefe de Estado. Esto, desde la perspectiva comparada, se hace de tres maneras complementarias: por elección directa del Presidente de la República, por disolución del Parlamento (dispuesta por el Jefe de Estado) y por el establecimiento de un plebiscito que, por parte del Presidente, pueda impugnar acuerdos del Parlamento (Schmitt, 2009: 260-261).

Bajo estas premisas, se articula una consistente doctrina que apostaba por devaluar la competencia electoral, avanzando en la idea schmittiana de «decisión política» atribuido al voto popular y renunciando así a las garantías de libertad, igualdad y secreto que caracterizan el derecho a voto en las democracias liberales. En el Estado socialista, así como en lo autoritario, se cree que hay que renunciar a las elecciones libre y competitivas. El pluralismo de hecho podría debilitar la integración jurídica a los opositores del régimen (Cordini, 1988: 144-153).

Pese a las críticas expuestas, la línea argumentativa sustentada por Kelsen y que se funda en el liberalismo contractualista ha sido la base del constitucionalismo y ha sido asumida sistemáticamente por las constituciones que se vienen sucediendo en occidente hasta hoy. Donde principios como la soberanía popular y la democracia representativa fundamentan la legitimación del sistema institucional. El sufragio constituye el mecanismo de concreción y articulación de estos principios (Del Vecchio, 1960: 6). Con todo, en los hechos se ha desarrollado una larga evolución, que transitó desde una

participación restringida y censitaria hasta llegar al sufragio universal. La concreción del sufragio universal fue, entonces, el gran desafío político moderna, particularmente durante el siglo XIX, desafío ligado a la concepción de que el sufragio debía entenderse como una obligación o deber para los ciudadanos (Barthélemy, 1912).

Así, el debate sobre la naturaleza jurídica del sufragio se ve condicionado por una necesidad de hacer efectiva la legitimación de los Estados democráticos, sustentado en la participación de un número creciente de individuos. De esta manera, el voto obligatorio fue entendido como una garantía de la estabilidad institucional, en momentos en que el pueblo, como nuevo actor político, pasa a ser legitimador de la gestión de los poderes públicos (Ambrosini, 1945).

El voto obligatorio, para Cordini, operó en Europa como «garantía» ligada a un proceso de democratización del sistema político, permitiendo:

- Asegurar en las elecciones la participación de los moderados, induciendo al ejercicio del voto de esos ciudadanos que se abstendrían por natural reticencia, por no tener una personalidad política como los inquietos, los propagandistas y los revolucionarios;
- Contrastar la corrupción y los fraudes electorales;
- Concurrir en la educación política del ciudadano, para que se empeñe al ejercicio de un deber que él tuviera hacia toda la comunidad.

Se puede entonces deducir el doble rol del voto obligatorio: primero, sostener y favorecer el proceso de democratización, que empezó con el sufragio, gracias a la concesión de derechos políticos a nuevas clases sociales; mientras que, por otra parte, contener, informar y dirigir este proceso, para reforzar las instituciones representativas del Estado (Cordini, 1988: 42-45).

El debate de la naturaleza jurídica del sufragio

Con todo, la naturaleza jurídica del sufragio obligatorio siempre ha estado en entredicho, generando una serie de disquisiciones doctrinales, ya que si bien supone una prestación positiva (concurrir personalmente a las urnas), también supone un derecho (manifestar libremente la voluntad electoral, decidiendo en secreto que hacer de la potestad que se le reconoce). El elector, de hecho, vota según su conciencia y hay varias garantías que los ordenamientos constitucionales suelen reconocer y resguardar como la individualidad, libertad y secreto del voto. El sufragio pasa a ser considerado, bajo esta lógica, como acto individual, y se expresa mediante un procedimiento electoral, configurando una dimensión subjetiva e individual, mientras que la obligatoriedad es una calidad de la «votación», entendida como procedimiento. Teniendo en cuenta el perfil colectivo del «voto» se puede hablar de una «función electoral». Se hace entonces en esta perspectiva la diferencia entre situación jurídica de «la obligación» de votar y el carácter obligatorio de la genérica «función electoral». Cada voto de hecho, confluye con otros

actos individualizados hasta formar, en la votación, un acto complejo y es este último el que resulta políticamente relevante. La función electoral y el procedimiento electoral asumen así un significado «político» decisivo. Según la definición de Kelsen de hecho, la función electoral sería «condición esencial en la vida del Estado». La obligatoriedad de la función electoral tiene que ser entonces entendida como condición política. Procedimientos y sistemas se configuran como «garantías» y «reglas» esenciales y necesarias predominantes solamente para los regímenes políticos liberal-democráticos (Kelsen, 1988: 298).

La configuración del electorado activo como derecho individual, en numerosos textos constitucionales ha tendido a la protección del interés directo y personal del elector al ejercicio del voto. El electorado en este sentido pasó a ser considerado como un derecho de libertad, entonces un derecho político individual no coercible o bien, un «derecho-deber», confluyendo al sujeto dos distintas posiciones jurídicas. Con la primera se reconoce el derecho subjetivo del voto; con la segunda se afirma el deber electoral, es decir el deber jurídico de votar. El elector resulta así al mismo tiempo, titular del derecho individual del voto, que comprende distintos derechos subjetivos: de inscripción en las listas electorales, de admisión al ejercicio del voto, de acción para asegurar el respeto del proceder legal de la votación; sujeto al vínculo jurídico puesto por el deber electoral: deber «político», cuando no es sancionado; obligación cuando sean establecidas sanciones legales en caso de transgresión (Fioravanti, 1977).

Para Jellinek estas particularidades del sufragio (derecho-deber) se pueden explicar a la luz de la teoría de los derechos públicos subjetivos. El votante llega a ser titular de una posición subjetiva de derecho solamente porque tenía que serle reconocida la posibilidad de hacer valer la voluntad del Estado. La subjetividad era afirmada solo en conexión con un interés «objetivo» de naturaleza pública (Jellinek, 2004: 386 y ss.).

Los análisis expuestos pugnan, desde un inicio, con el liberalismo ilustrado que entendía el sufragio desde una concepción «individualista» de la libertad personal, que debía operar como valor «absoluto» en base al principio de la igualdad jurídica de todos los ciudadanos. La manifestación, no coercible, de la voluntad individual asumía así un significado universal. El derecho de voto, como derecho de libertad, se configuraba como «derecho natural», para significar su intangibilidad por parte de los poderes públicos. En esto se nota la influencia ejercida por la teoría iusnaturalista, expresada después también con una fórmula política en el principio de la «soberanía popular». La afirmación del principio de la soberanía popular ponía como prioritaria la exigencia de asegurar la directa participación de los ciudadanos al gobierno del Estado. La teoría iusnaturalista en su versión contractualista, reconocía el voto obligatorio, como presupuesto para la afirmación de la igualdad entre todos los ciudadanos. El contrato social ya en las primeras Constituciones de los setecientos era establecido a través de un mandato colectivo. Sujeto del derecho electoral era el ciudadano, pero la representación política era constituida por el mandato conferido por el cuerpo electoral, figura subjetiva distinta y autonomía respecto al pueblo (Saitta, 1971).

Las sanciones sobre el voto obligatorio

El tema de la sanción también ha sido un punto controvertido en el debate sobre sufragio obligatorio. La sanción está referida a la pena aplicada al ilícito de no concurrir a votar. Tanto la legislación española para las elecciones de las Cortes y de las Asambleas municipales de 1907, como la belga, aún vigente desde 1894 y en Luxemburgo de 1919, establecieron fórmulas como la publicación del nombre del elector que no haya justificado su abstención (en listas expuestas al público), la mención de «no ha votado» escrita en su certificado civil de la conducta del ciudadano y sanciones administrativas. Barthélemy, a partir de éstas y otras experiencias comparadas elaboró una tipología de sanciones que llama «morales» y que van de la reprimenda a través de la publicación de listas a la privación momentánea del derecho a sufragar (Barthélemy, 1912: 145-146).

Tanto la doctrina como la experiencia comparada ha identificado otro tipo de sanciones que traen como consecuencia privación de la libertad. Generalmente estas últimas son anecdóticas, como la propuesta por la Asamblea Nacional francesa de Versailles, donde se preveía la condena a la prisión. En Chile y Checoslovaquia, en la legislación electoral de los años veinte establecieron también una alternativa a la sanción pecuniaria o a la pena del arresto. Miele distingue la sanción penal que pertenece a las del Código Penal (multa) y es aplicada a través de un procedimiento jurisdiccional, y la administrativa que consiste en un impuesto u otra pena pecuniaria, o en la privación de determinadas ventajas, y cuya aplicación ocurre en el ejercicio de una función administrativa (Miele, 1966: 178). La pena pecuniaria aún vigente, está presente en varios Estados que han acogido el principio de voto obligatorio: Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Liechtenstein, Luxemburgo, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, República Arabia Saudita, República dominicana, Uruguay y Venezuela. (Cordini, 1988: 42-45).

Por su parte, la doctrina italiana diferencia el deber de sufragar con el servicio militar obligatorio y otras prestaciones obligatorias para el ciudadano. Cordini observaba que el servicio militar habría sido obligatorio en base a una consideración de necesidad, en relación a la exigencia de establecer una estrecha conexión entre defensa de la Patria y deber individual del ciudadano. Así que la defensa del Estado estaría puesta como deber esencial. La función de defensa asumiría una valoración tal que ningún ciudadano podría incumplir sin dañar la comunidad entera. En el caso del sufragio la situación es diferente. Este autor considera que la falta de un elector en los colegios no daña al Estado. La naturaleza de la función electoral tendría por objetivo establecer una decisión mayoritaria, así la abstención supondría una suerte de sumisión a esta mayoría. En consecuencia, la abstención en el ejercicio del voto no podría ser considerado como un delito. Así, la doctrina italiana ha tendido a diferenciar el voto obligatorio con las otras cargas públicas. El fundamento principal está justamente en las prestaciones vinculadas a estas instituciones. Cumplir el servicio militar, pagar los impuestos, entre otras cargas, no tiene relación ninguna con el deber de sufragar, ya que este último se conecta más al

ejercicio de la soberanía que a las cargas vinculadas al mantenimiento de condiciones generales de la vida social (Cordini, 1988: 169 y ss.).

El voto obligatorio y mecanismos de democracia directa: la experiencia suiza e italiana

Hemos evidenciado la influencia que tiene Kelsen en el curso del debate doctrinal sobre el sufragio obligatorio. La función electoral tiene que configurarse como participación «al proceso de creación del derecho» al cual el ciudadano concurre a través de la representación (Kelsen, 1988: 200). La existencia de mecanismos de democracia directa en esta lógica son más bien complementarios al sistema representativo. Kelsen considera que los mecanismos de democracia directa pueden aportar para que los representantes tomen mejores decisiones y efectivamente interpreten la opinión de quienes los eligieron (Kelsen, 1988: 355). En este sentido Kelsen, es partidario de la incorporación constitucional de la iniciativa legislativa popular, pero siempre en el entendido de que estas fórmulas de participación no comprometan la representación de una nación. Por ello, para ser vinculantes deben ser respaldadas por un órgano representativo (en este caso el congreso a través del proceso de formación de la ley). De ahí que reflexiones que busquen conectar el sufragio con mecanismos de democracia directa no ocuparon la reflexión de Kelsen sobre el origen y la naturaleza jurídica del sufragio.

No sorprende, que la vinculación entre sufragio y participación directa provenga de Schmitt, quién formula la distinción entre voto electivo y el deliberativo. En el segundo caso la manifestación de voluntad se orienta de manera directa a la creación, modificación o abrogación de una norma (a través del referéndum) o la decisión política popular de revocar un mandato o ratificarlo. Carl Schmitt ha observado una clara diferencia entre las votaciones donde se elige un representante de aquellas «votaciones de fondo», donde el ciudadano es llamado a entregar una respuesta objetiva a una pregunta que tiene que ser formulada de manera simple y clara (Schmitt, 1984).

Schmitt vio justamente en el voto deliberativo la máxima posibilidad de expresión de la voluntad popular en el contexto de democracias complejas como las actuales, donde resulta cada vez más difícil pretender que el cuerpo electoral se reúna en asambleas populares como lo hizo en algún momento de la historia. En consecuencia, la profundización de la democracia pasa por desarrollar esta alternativa. En consecuencia, como ya referimos, Schmitt no miraba con malos ojos el sufragio obligatorio, como manera de disciplinar al pueblo y contribuir a que los mecanismos participativos como el referéndum puedan ser una efectiva forma de expresión de la voluntad popular y no una simple voz de los más activos y entusiastas (Origone, 1937).

Origone, siguiendo esta óptica, llegó a asimilar el voto deliberativo con la asamblea popular. Para este último la única diferencia está marcada por la evidente ausencia de discusión previa ante una decisión. Por su parte, la Asamblea popular suele ser antecedida de un debate que conforma la opinión de los asistentes y conforma la opinión mayoritaria que se reafirma por mano alzada (Origone, 1937: 137).

Esto que, para el autor antes citado, revestía una atenuación de la calidad de la decisión, ha tendido a ser considerada en la actualidad como una objeción o un requisito fundamental de los mecanismos de democracia directa. Así varias de las regulaciones más significativas como la suiza y la italiana tienden a buscar garantizar que en los procedimientos participativos se cuente con la mayor información, que ésta sea completa y que permita entender el asunto en cuestión y las consecuencias de las decisiones que se tomarán (Auer, Malinverni y Hottelier, 2000).

Pero volviendo a la relación entre voto obligatorio y mecanismos de democracia directa o participativa, esta vinculación doctrinal que hemos identificado con Schmitt, claramente no ha tenido mayor conexión en la experiencia comparada. Vale decir, no necesariamente un país donde se suelen resolver asuntos a través de mecanismos participativos se sustenta en la regulación del cuerpo electoral constituido a través del sufragio obligatorio.

Dos son las experiencias, que hemos podido relevar en Europa: suiza e italiana. La consideramos no sólo por su amplia y relevante utilización de mecanismos de democracia directa, sino por contar con un debate doctrinal sobre voto obligatorio.

El voto obligatorio en Suiza se encuentra vinculado con regulaciones cantonales que han buscado establecer mecanismos de democracia directa, articulando una participación ciudadanía como un órgano capaz de disputarle la relevancia a los órganos representativos. En esta perspectiva, la obligatoriedad del voto cumple una tarea fundamental: reforzar en los electores la determinación al cumplimiento de los deberes políticos de participación y a luchar contra la abstención. Así, cantones como Glaris, Rhodes-Extérieures, Ticino, Unterwalden-le-Haut y Interwalden-le-Bas han buscado otorgarle dinamismo a mecanismos como el referéndum para aprobar las finanzas públicas, la revocación de mandatos, para remover de sus cargos a parlamentarios, así como para los integrantes de Comités Ejecutivos (Auer, Malinverni y Hottelier, 2000: 56).

Algunos autores vinculan el voto obligatorio con un particular tipo de deliberación local denominada *Landsgemeinde*, que hace referencia a la reunión de la totalidad del cuerpo electoral, generalmente en una plaza de la ciudad, una vez al año. También puede reunirse de manera extraordinaria a requerimiento del Consejo Cantonal o a solicitud de un número determinado de ciudadanos. La votación es a mano alzada. Las atribuciones de esta instancia tienen que ver con el ámbito legislativo: la revisión de la Constitución; la aprobación de proyectos de ley y del presupuesto; la concesión de ciudadanía; la aprobación de decretos que signifiquen gastos; y la supresión o creación de empleos, entre otras materias. También tiene atribuciones electorales, ya que a través de esta instancia se elige el Consejo Consultivo del cantón, además de los miembros de los tribunales principales y los funcionarios superiores de la administración local y cantonal. Para algunos autores el voto obligatorio permite una mínima disciplina de este mecanismo y lo posiciona como un órgano, más que un derecho subjetivo de los ciudadanos (Kriesi, 1995) (Cordini, 1988: 46).

Cabe señalar que con el paso del tiempo varios Cantones han abandonado la democracia directa integral para adoptar instituciones representativas que pudiesen respon-

der de mejor manera a las exigencias debido al número de habitantes, a las complejas y numerosas funciones asignadas a una Comunidad moderna y a la extensión del sufragio. De esta manera, también el voto obligatorio pierde presencia. Este es el caso de Berne (desde 1869); Soleure (desde 1899); Vaud (de 1924 a 1948), entre otros.

Otra experiencia que vincula participación y voto obligatorio es la italiana. Desde comienzo del siglo XX se presentaron varios proyectos de reforma legal para establecer una mayor participación a través del voto obligatorio. Estas iniciativas cristalizaron, luego de la segunda guerra mundial en el contexto de la discusión de la constitución de 1948, donde se consideró el sufragio como un deber constitucional e individual, que, a la par de los otros deberes constitucionales, a saber, económicos, sociales, políticos y de prestación, se inscribe en el marco del principio de «*solidarietà*» consagrado en el artículo 2 de la misma carta constitucional (Lombardi, 2007: 568 y ss.). Por otro lado, siguiendo el razonamiento a partir de esta interpretación, hay que precisar que la delegación al legislador ordinario no queda exenta de limitaciones, ya que al rendir el deber de votar como obligatorio o facultativo, deberán ser respetados los parámetros de la función electoral, como también los principios de igualdad, de la personalidad y del secreto o confidencialidad del voto (Corte Costituzionale de Italia, sentencia de 23/05/1979, n. 43) (Corte Costituzionale de Italia, sentencia de 27/03/1974, n. 90).

Cuando la legislación electoral configura el voto como obligatorio, se establece consecuentemente una obligación jurídica que se refiere únicamente al ejercicio individual del voto de cada ciudadano, y que trae su justificación desde el mencionado principio de solidaridad constitucional. En el caso que la obligación jurídica no sea respetada, a través de la abstención, configura una infracción que conlleva a la aplicación de una sanción de naturaleza administrativa, ya que se excluye de manera absoluta la posibilidad de disponer ningún tipo de sanción penal, el cual estaría en contra no solamente de los principios fundamentales de la carta, sino que también del mismo artículo 2 de la Constitución que garantiza los derechos inviolables del ser humano (Cordini, 1988: 94-99).

La regulación de sufragio como deber cívico fue de la mano de un conjunto de fórmulas referendarias, donde destaca el referéndum abrogatorio (la fórmula más utilizada y que reúne más de un centenar de experiencias). Consiste en un mecanismo que permite a una facción del cuerpo electoral, someter a referéndum la derogación de manera total o parcial de una ley. Organizaciones sociales y partidos políticos han promovido esta modalidad de referéndum para doblegar leyes establecidas por la mayoría parlamentaria. Por eso se trata de un contrapeso notable a la función legislativa ejercida por el Parlamento. Las principales materias que se han consultado en Italia son: la ley de divorcio, el impedir la instalación de misiles nucleares en Italia, cambios en el sistema electoral, centrales nucleares, privatización del agua, entre otras (Soto, 2013).

En este caso la participación termina siendo voluntaria, ya que la misma constitución en el artículo 75 establece la voluntariedad de la participación y la exigencia de un mínimo de participación de más del 50% de los ciudadanos con derecho a elegir la cámara de Diputados (mayores de 18 años) y que se alcance a su vez la mayoría de los votos válidamente emitidos.

En consecuencia, y a pesar de las distinciones hechas por Schmitt, el disciplinamiento a través del voto obligatorio no parece ser un tema que ha logrado calar hondo en la mentalidad de sociedades participativas, como las que resumidamente hemos analizado.

Conclusión: el debate pendiente en Chile

Las reflexiones sobre voto obligatorio y su influencia en el sistema electoral articulan un debate de envergadura, el cual sólo hemos esbozado preliminarmente en este trabajo. Reflexiones tan significativas como la italiana han sido ensombrecidas con el paso del tiempo y, justamente, hemos pretendido visibilizarla y conectarla con otros debates más conocidos como el realizado por autores como Kelsen, Schmitt, Jellinek, entre otros.

A nuestro juicio, y en la medida que se profundiza en la crisis de participación política y pérdida de legitimidad de los partidos, se hace pertinente este tipo de aproximación. Parece sensato pensar que, si los sistemas jurídicos incrementan el uso de mecanismos de democracia directa, exista por contrapartida, mayores exigencias en la participación de los ciudadanos. A mayores beneficios mayores deberes.

Llama la atención, que el vínculo entre voto obligatorio y mecanismos de democracia directa no sea evidente en las regulaciones de los sistemas jurídicos occidentales. Tal vez, esto se deba a la ausencia de una reflexión doctrinal que profundice en el tema.

Chile siguiendo el camino de la experiencia comparada, consagró la obligatoriedad del sufragio a mediados del siglo veinte (Ley 12.922, 1958) (Ley 14.853, 1962). Luego de un largo camino orientado a establecer el sufragio universal. En 1874 se terminó el sufragio censitario y, con la Constitución de 1925, el sufragio pasó a ser un derecho de todos los hombres mayores de veintiún años. En los comicios de 1952, con la incorporación de la mujer, los ciudadanos inscritos en el padrón electoral eran 950 mil. El mayor crecimiento se produjo entre 1961 y 1964, cuando los votantes pasaron de 1.800.000 a 2.900.000, dado que se estableció un sistema obligatorio de votación para los mayores de dieciocho años (Soto, 2013: 130).

Este progresivo proceso de extensión del sufragio y de la participación tiene un inesperado giro con la constitución de 1980. Pese que, en su versión original, la carta del ochenta, establecía la obligatoriedad del voto (Constitución Política de la República, 1980: Art. 15), se introdujo una importante variación: la voluntariedad de la inscripción. No obstante, en las primeras elecciones democráticas un 92,2 por ciento de potenciales electores se inscribieron en 1988. Luego, paulatinamente el interés por inscribirse y participar fue decayendo. Esto tuvo como consecuencia que más de tres millones de jóvenes quedaran auto-marginados de participar en las votaciones hasta la reforma del 2009.

Una reforma constitucional establecida en la ley 20.337/2009 modificó la situación descrita, consagrando el voto voluntario en el citado artículo 15 y agregando un nuevo inciso al artículo 18 de la Constitución, el que señala: «Una ley orgánica constitucional contemplará, además, un sistema de registro electoral, bajo la dirección del Servicio Electoral, al que se incorporarán, por el solo ministerio de la ley, quienes cumplan los

requisitos establecidos por esta Constitución» (Constitución Política de la República, 1980: Art. 18, inciso final). Así, mediante esta reforma se vincula la inscripción automática con el voto voluntario. Con todo, este cambio sólo pudo ser efectivo con la ley que regula la inscripción automática, modifica el servicio electoral y moderniza el sistema de votaciones (Ley 20.568, 2012).

No obstante, pese a la relevancia de los cambios, al igual que las experiencias comparadas que hemos referido en este trabajo, la discusión se concentró en reflexiones académicas, que no han logrado impactar mayormente en la clase política (Zúñiga, 2009) (Valenzuela, 2004) (Saffirio, 2012) (Sierra, 2007) (Huneus, 2006) (Fernández, 1998).

Con todo, este debate puede reabrirse con el eventual cambio a la actual constitución. Durante el 2016 se desarrolló, por el gobierno de la Presidenta Bachelet, un proceso de debate constitucional denominado: «Diálogos Ciudadanos», donde poco más de doscientas mil personas se organizaron para discutir temas constitucionales. Es en este contexto, donde se evidencia una demanda consistente por extender la participación ciudadana más allá del ejercicio del sufragio, vinculándose de esta manera con una serie de mecanismos de democracia directa. No obstante, también se hace presente la participación como un deber ciudadano, que se sustenta en la responsabilidad cívica (Consejo Ciudadano de Observadores, 2017).

Así, pensamos que un gran debate sobre la naturaleza del sufragio y su aporte a la participación se avecina. La discusión doctrinal descrita en este trabajo, surge insumos que debieran inspirar este debate.

Referencias

- AMBROSINI, Gaspar (1945). *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio*. Roma: Scientia SAET.
- AUER, Andreas, Giorgio Malinverni y Michel Hottelier (2000). *Droit constitutionnel suisse*, Tomo II. Berne: Staempfli.
- BARTHÉLEMY, Joseph (1912) *L'Organisation du suffrage et l'expérience belge*, Suffrage Censitaire, Capacitaire, Universel, Suffrage Plural, Vote Obligatoire, Sincerite Des Operat. París: Giard et Brière.
- CORDINI, Giovanni (1988). *Il voto obbligatorio*. Collana: Quaderni Archivio Legislazione Elettorale Comparata. Roma: Bulzoni.
- CONSEJO CIUDADANO DE OBSERVADORES, Informe Final sobre el Proceso de Participación y diálogos constitucionales a que convocó el Gobierno de Chile durante 2016. Disponible en: <https://www.unaconstitucionparachile.cl/Informe-Final-CCO-16-de-enero-de-2017.pdf>
- DEL VECCHIO, Giorgio (1960). «Suffragio universale e capacità politica» En *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, enero-marzo 1961, 6-15.
- FERNÁNDEZ, Mario (1998). «El Voto Obligatorio». En: Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- FIORAVANTI, Maurizio (1979): *Giuristi e costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, Milano: Giuffrè.
- HUNEEUS, Carlos (compilador) (2006). *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*. Santiago de Chile: Fundación Konrad Adenauer Santiago de Chile, 2006.
- HOBBS, Thomas (1994). *Leviatán, o la materia, forma y poder de una República, eclesiástica y civil*. Traducción y prefacio de Manuel Sánchez Toro, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- JELLINEK, Georg (2004). *Teoría General del Estado*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- KELSEN, Hans (1988). *Teoría general del derecho y del Estado, textos universitarios*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- KRIESI, Hanspeter (1995). *Le système politique suisse*. París: Economica.
- LOCKE, John (1960). *Segundo tratado sobre el Gobierno Civil*, Madrid, España: Alianza Editorial.
- LOMBARDI, Giorgio (2007). «I doveri costituzionali: alcune osservazioni». En Renato Balduzzi, Massimo Cavino, Enrico Grosso e Joerg Luther (editores), *I Doveri Costituzionali: La Prospettiva Del Giudice Delle Leggi*, Atti del convegno di Acqui Terme-Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006 Quaderni del «Gruppo di Pisa». Torino: G. Giappichelli Editore.
- MIELE, Giovanni (1966). *Principi di diritto amministrativo*. Padova: Cedam.
- ORIGONE, Agostino (1937). «Democrazia diretta e democrazia rappresentativa». En *Studi economico-giuridici della Fac. di Giur. di Cagliari*, 25, 121-141.
- SAITTA, Armando (1971) *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale*. Milano: Giuffrè.
- SCHMITT, Carl (1984). *Dottrina della Costituzione*. Milano: Giuffrè.
- SCHMITT, Carl (2009). *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- SIERRA, Lucas (2007). «El Voto como Derecho: Una Cuestión de Principios». En Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, José Antonio Viera Gallo e Ignacio Walker (editores), *En Modernización del Régimen Electoral Chileno*. Santiago de Chile: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Centro de Estudios Públicos, Instituto Libertad y Desarrollo, Proyectamérica, y Corporación de Estudios para Latinoamérica.
- SOTO, Francisco (2013). *El desafío de la participación: Estudio comparado sobre el referéndum y la iniciativa legislativa popular en América Latina y Europa*. Santiago de Chile: LOM Editores.
- VALENZUELA, Samuel (2004). «¿El voto voluntario fortalece o debilita la democracia?». En *Asuntos Públicos*, 399, 1-7. Disponible en: <http://www.asuntospublicos.cl/wp-content/uploads/2004/06/399.pdf>
- ZÚÑIGA, Francisco (2009). «Derecho de Sufragio: La Debatida Cuestión de su Obligatoriedad». En *Estudios Constitucionales*, 7 (1): 361-384.

Normas citadas

LEY 12.922, «fija el texto refundido de la Ley General de Elecciones», publicada el 14 de agosto de 1958.

LEY 14.853, «fija el texto definitivo de la Ley General sobre Inscripciones Electorales», publicada el 14 de mayo de 1962.

LEY 20.568, «regula la Inscripción Automática, modifica el Servicio Electoral y moderniza el Sistema de Votaciones», publicada el 31 de enero 2012.

Jurisprudencia citada

SENTENCIA DE LA CORTE COSTITUZIONALE DE ITALIA, del 23 de mayo de 1970.

SENTENCIA DE LA CORTE COSTITUZIONALE DE ITALIA, del 27 de marzo de 1974.

Sobre el autor

Francisco Soto Barrientos es Abogado, Magister y Doctor en Derecho. Ejerce como Profesor Asociado del Departamento de Derecho Público en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.