

Voto ciudadano
Debate sobre la inscripción electoral

NUEVA SERIE

Voto ciudadano
Debate sobre la inscripción electoral

Claudio Fuentes
Andrés Villar
Editores

FLACSO - Biblioteca



FLACSO
CHILE

INDICE

RESUMEN	9
INTRODUCCIÓN	11
I. INSCRIPCIÓN Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA	
Sistema de inscripción y calidad de la democracia <i>Claudio Fuentes</i> <i>Andrés Villar</i>	17
¿Políticos de ayer, apáticos de hoy? Generaciones, juventud y política en Chile <i>Sebastián Madrid</i>	45
Un maquillaje para el sistema <i>José Miguel Izquierdo</i>	85
Afinidades excluyentes: élites políticas y democracia sin ciudadanos <i>María de los Ángeles Fernández</i>	93
II. VOTO OBLIGATORIO V/S VOTO VOLUNTARIO	
Sí al voto obligatorio <i>Carlos Huneeus</i>	103

Participación electoral obligatoria y la protección de la libertad personal	
<i>Tomás Chuaqui</i>	109
Inscripción automática y voto obligatorio	
<i>Clarisa Hardy</i>	115
Inscripción automática y sufragio universal	
<i>Patricio Navia</i>	119
El voto: derecho y no deber	
<i>Lucas Sierra</i>	127
Acerca de los autores	131

*I. Inscripción y
participación política*

SISTEMA DE INSCRIPCIÓN Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

CLAUDIO FUENTES
ANDRÉS VILLAR

INTRODUCCIÓN

El cambio de un sistema electoral está íntimamente relacionado con una transformación de las relaciones de poder. En el caso de Chile, ya a mediados del siglo XIX, un grupo de liberales buscaba transformar el sistema para abrir oportunidades para la inclusión de nuevos sectores en el proceso político.

No obstante, y tal como Samuel Valenzuela lo documenta, la transformación de un sistema no siempre se relaciona con fuerzas progresistas que demandan la inclusión de sectores postergados o excluidos del sistema. En algunas ocasiones, y enfrentados a una coyuntura histórica, sectores conservadores de la sociedad podrían ver ganancias electorales de corto plazo, por lo que promueven una apertura del sistema. Aquello ocurrió en 1874, cuando, enfrentados a una maquinaria electoral liberal controlada desde el Estado, se vieron en la necesidad de ampliar la masa electoral agraria, promoviendo entonces la eliminación del voto censitario, aunque dejando la cláusula de saber leer y escribir como condición para votar¹. Lo propio ocurriría a mediados del siglo XX con la aceptación del voto femenino.

En otras ocasiones, como en 1970 cuando se permitió el voto a los analfabetos, se trató de las fuerzas progresistas que insistieron

1 Valenzuela, Samuel (1997). "Hacia la formación de instituciones democráticas: prácticas electorales en Chile durante en siglo XIX", *Centros de Estudios Públicos*, N° 66, otoño, p. 221.

en la ampliación del registro electoral. En otras palabras, la apertura del sistema electoral podría interpretarse como una lucha de poder coyuntural, donde los sectores políticos –además de luchar por principios ideológicos– buscan consolidar sus bases de poder a través del voto.

Chile enfrenta un nuevo problema en la estructura de su sistema electoral. Mientras la Constitución política de 1980 estableció que todas las personas son ciudadanas y tienen el legítimo derecho a ejercer su ciudadanía, la ley de Votaciones y Escrutinios indica que para ejercer el derecho a voto, los ciudadanos deben previamente inscribirse en los Registros Electorales, aunque tal registro es voluntario.

La anterior provisión está produciendo un serio problema en el sistema político. A partir del año 1990, se ha producido una dramática reducción en el número de inscritos. Aproximadamente 2 millones 400 mil ciudadanos mayores de 18 años no están inscritos, lo que representa un 22% del total de la población en edad de votar, y cerca del 90% de aquellos que no están inscritos son menores de 29 años. En otras palabras, se está produciendo un acelerado envejecimiento del padrón electoral y, bajo el actual sistema, no es probable que esta tendencia se revierta.

El presidente Ricardo Lagos, en el mensaje presidencial del 21 de mayo de 2004, manifestó su inclinación por una reforma que contemplara un sistema de registro automático para los ciudadanos mayores de 18 años y la supresión del voto obligatorio. Esta propuesta se tradujo en un proyecto de ley que comenzó a ser discutida en el Congreso Nacional en el mes de julio de 2004.

La propuesta difícilmente será aprobada por el Congreso antes de las elecciones presidenciales del 2005 pues combina dos tipos de discusión: en primer lugar, los partidos políticos han manifestado

un interés en conocer cómo votarían los sectores no inscritos. Sin embargo, los estudios abiertos de opinión pública hechos hasta el momento no arrojan cifras conclusivas. Para algunos, aquel 20% que no está registrado se comportaría de una forma similar a los que sí lo están. Para otros, favorecería a la candidatura de derecha y, para otros cuantos, la balanza se inclinaría para la Concertación. A esta incertidumbre habría que agregar elementos como el hecho que son los jóvenes de estratos socio-económico y más educados los que tienden a concurrir más a los recintos de votación y que son los sectores de derecha los que movilizan más a sus bases juveniles. Planteado este escenario, existe un alto nivel de incertidumbre respecto a qué pasaría si, por ejemplo, la inscripción electoral se hace automática.

En segundo lugar, existe un segundo problema derivado de la propuesta de eliminar la obligatoriedad de votar. Aquello, además de aumentar la incertidumbre respecto a qué porcentaje de la población concurriría a las urnas, abre un debate normativo sobre la conveniencia de concebir la participación ciudadana como derecho o como deber. En relación a este punto, los artículos de este volumen nos ilustran de una variedad de posturas. A nivel político, el anuncio presidencial dividió a los partidos políticos no necesariamente en un eje derecha-izquierda. Algunos sectores de Renovación Nacional, el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Socialista han rechazado la supresión del voto obligatorio. En tanto, el Partido Unión Demócrata Independiente, el Partido por la Democracia y la directiva del Partido Socialista se han inclinado por el voto voluntario.

Las consecuencias de esta reforma podrían ser de tal magnitud que merecen un examen en detenimiento. En este artículo se hace una breve reseña histórica del sistema electoral chileno. En la segunda parte, se define la naturaleza del problema. En la tercera sección, se aborda el problema del actual sistema de inscripción

electoral. En la cuarta parte, se plantea el debate sobre la obligatoriedad y voluntariedad del voto desde una perspectiva comparada. Finalmente, en la última parte, se plantean escenarios posibles, proponiéndose algunas conclusiones y opciones de política.

I. RESEÑA HISTÓRICA DEL SISTEMA ELECTORAL CHILENO

La expansión del sufragio en Chile siguió el patrón de la mayoría de las naciones occidentales: de un voto censitario y restringido a hombres, se evolucionó hacia la universalización del voto incluyendo a mujeres y analfabetos. Hacia 1870, ya existía formalmente el sufragio universal masculino en Alemania (excluido los indigentes), Dinamarca (excluido los indigentes), Estados Unidos (excluido los negros), Francia, Suiza y en América Latina (Argentina, Uruguay, y Paraguay)².

El sistema electoral quedó definido en la Constitución de 1833, que estableció que aquellos hombres casados mayores de 21 años y solteros mayores de 25 años, que supiesen leer y escribir, y que demostrasen una renta o propiedad, tenían derecho a votar. Fue solo en 1874, a través de una reforma electoral la que permitió una primera extensión del sufragio al eliminar la condición de demostrar una renta, aunque dejando la condición de saber leer y escribir. Esta reforma permitió duplicar el número de participantes en la elección siguiente y triplicar en la elección subsiguiente, aunque al establecer la condición de saber leer y escribir se restringía la participación electoral a menos del 10 por ciento de la población³. Lo interesante de este cambio fue que la propuesta se promovió desde los sectores conservadores por cuanto, en aquella coyuntura, les resultaba conveniente flexibilizar la normativa para captar a un gran

2 Valenzuela, Samuel (1985). *Democratización Vía Reforma: La expansión del sufragio en Chile*, Ediciones Ideas, Buenos Aires, p. 11-12.

3 *Ibid.*, p. 13.

número de propietarios de tierras que, pese a saber leer y escribir, no podían justificar renta.

En cuanto a la inscripción en los registros electorales, los ciudadanos debían inscribirse para votar y reconfirmar su inscripción antes de cada elección. Sin embargo, la reforma electoral de 1888, pasó a ser válida por un período de diez años renovables, y sujetos a revisión. Los registros electorales eran abiertos solo por cuatro horas durante los primeros 15 días del mes de noviembre, las elecciones parlamentarias y municipales eran en marzo y, las presidencial en junio⁴.

Tabla 1. Expansión del sufragio en Chile

Año	Ley	Derecho a Votar
1983 Art. 8	Constitución 1833	- Voto censitario (propiedad, renta o ingreso) - Sólo hombres: 21 años, casado ó 25 años, soltero - Inscripción y reconfirmación para votar cada elección
1874	Reforma a la Ley de elecciones	- Saber leer y escribir
1888	Reforma a la Ley de elecciones	- Inscripción electoral válida por 10 años
1925	Decreto-ley N° 343	- Inscripción electoral permanente - Inscripción electoral voluntaria
1948	Ley de Defensa Permanente de la Democracia	- Prohíbe toda participación política (ser candidato y votar) a miembros del Partido Comunista
1949	Ley N° 9.292	- Otorgar el derecho universal del voto a la mujer - Inscripción electoral obligatoria (pero no se aplica)
1962	Ley N° 14.851	- Se hace efectiva la inscripción electoral obligatoria (sanciones)
1970	Ley N° 17.284	- Mayores de 18 años - Se suprime el requisito de saber leer y escribir

Fuente: Elaborado por los autores a partir de información recolectada (Torres, 1989; Valenzuela, 1985a, 1997b).

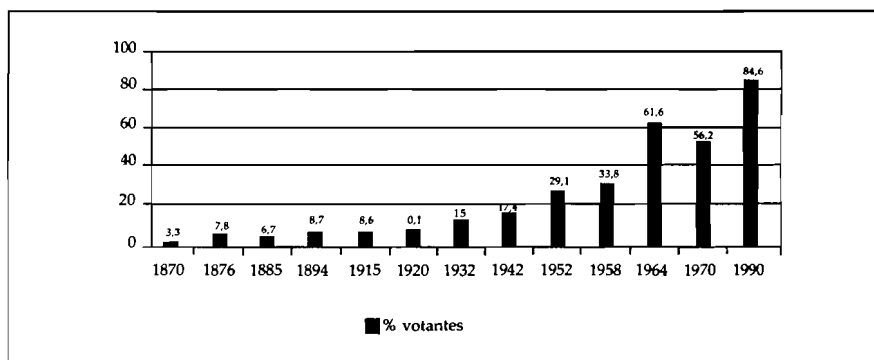
4 Valenzuela, Samuel (1997). Op. Cit., p. 221.

La Constitución de 1925 estableció la voluntariedad de la inscripción y el carácter permanente en los registros electorales, no sujetos a revisión como lo era en el pasado. Asimismo, se dejó constancia de aquellos que no tenían derecho a inscribirse, es decir, los menores de 21 años, los analfabetos, las mujeres y aquellos que estaban impedidos por razones de oficio, los eclesiásticos, personal de suboficiales y tropas del ejército, armada, carabineros, policías y gendarmerías⁵.

Otro hito que marcó la participación electoral fue el establecimiento en 1949, el derecho a votar de la mujer. Así fue como en las elecciones de 1952 se produjo un incremento significativo de la participación electoral. Aquel año, del 51% de los hombres inscritos votaron un 44.5%, mientras que en el caso de las mujeres, del 20.5% inscritas votaron el 17.9%⁶.

Gráfico N° 1

CHILE: EVOLUCIÓN PARTICIPACIÓN ELECTORAL. 1870-1990



Fuente: Elaborado por los autores a partir de información recolectada (Torres, 1989; Valenzuela 1985a, 1997b).

- 5 Torres, Isabel (1989). "Historia de los cambios del sistema electoral en Chile, a partir de la Constitución de 1925", Documento de Trabajo N° 408, junio, FLACSO-Chile, p. 12.
- 6 Ibid., p. 26.

Asimismo, en ese mismo período la inscripción electoral pasa a ser de carácter obligatorio, aunque fue solo en 1962 que la inscripción electoral obligatoria se hace efectiva. Vale decir, se implementaron mecanismos para controlar la participación, tales como, la obligación de presentar el documento de inscripción electoral para realizar trámites, está la solicitud de un crédito, préstamos o gestión bancaria pública o privada, y lo mismo que para salir del país. El resultado de esta reforma implicó un aumento considerable del porcentaje de la población total en edad de votar⁷.

Otro hito de la participación electoral fue la reforma electoral de 1970 que rebajó de 21 a 18 años la edad para ser considerado ciudadano con derecho a voto. También, y tal vez más importante, fue la incorporación de los analfabetos, los cuales representaban para la fecha alrededor de un 13% de la población.

EL PROBLEMA DE LA DEMOCRACIA: PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Tal como se anunció en la introducción, el sistema electoral establecido bajo el régimen del general Pinochet plantearía en la década de 1990 un nuevo problema. El debate iniciado en el 2004 combinó dos temas que no necesariamente están relacionados: el sistema de inscripción electoral y el tipo de voto. En el primer caso se trata de un tema vinculado a garantizar el *ejercicio de la ciudadanía*. En tanto, el debate sobre la obligatoriedad y/o voluntariedad del voto dice relación con una cuestión normativa sobre *derechos y deberes* ciudadanos y prácticas ciudadanas.

En ambos casos, existen algunos supuestos que es necesario explicitar. Primero, se parte de la noción que un sistema político debiera garantizar la expresión de preferencias, esto es, generar las

7 Ibid., p. 35.

condiciones mínimas para que la ciudadanía pueda expresarse. Hoy nadie podría cuestionar que un sistema democrático estable debe ser capaz de incorporar la diversidad de opiniones de la población, lo que se expresa con mayor intensidad en la universalidad del voto. La pregunta entonces es, ¿qué mecanismo o mecanismos podrían garantizar de mejor forma la expresión de aquellas preferencias?

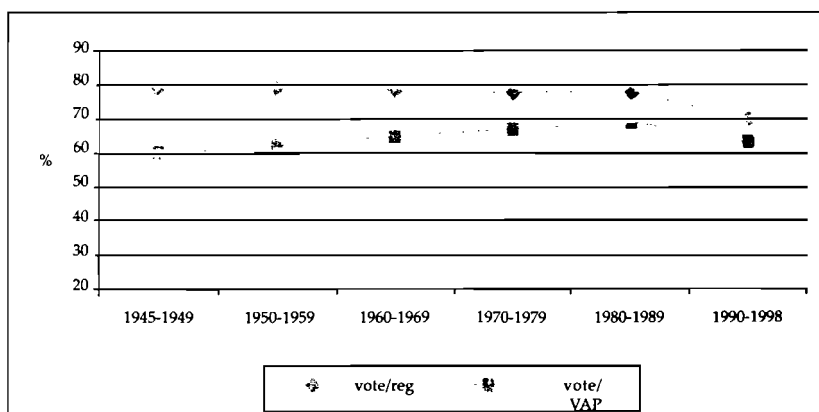
En segundo lugar, en la discusión sobre las reformas al sistema político, existe el supuesto que la aprobación y aplicación de ciertas reglas del juego (la inscripción electoral, la obligatoriedad del voto, por ejemplo) podrían tener un efecto directo en el nivel de participación de la población en el proceso electoral.

Pero adicionalmente, la actual discusión se da en un contexto global de declive a la participación ciudadana en procesos electorales. A partir de la década de 1980, se observa una baja significativa en la participación electoral en las democracias del mundo.

Gráfico N° 2

BAJA PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN DEMOCRACIA

(% variación votación en relación a registrados y población edad votar)

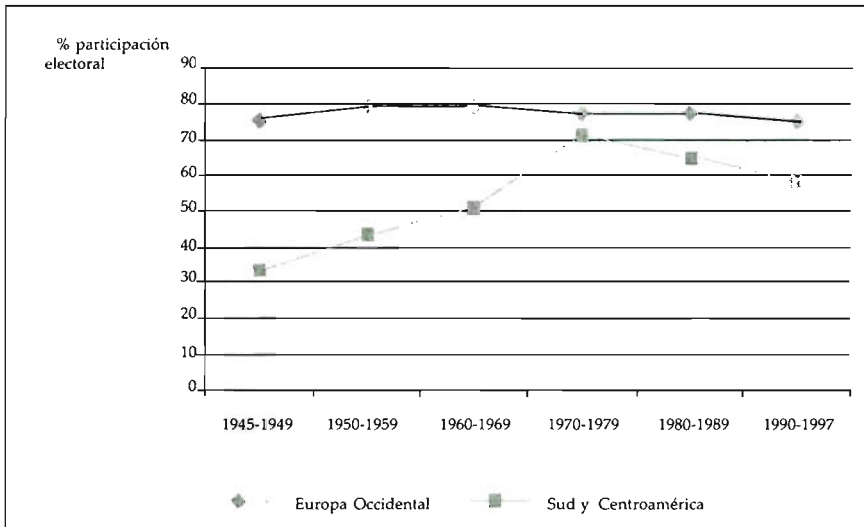


Fuente: Voter Turnout Since 1945. Global report. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. www.idea.int/turnout.

Aunque la participación mundial aumentó constantemente entre 1945 y 1990, pasando del 61% en los años cuarenta al 68% en los ochenta, en la década de 1990 el promedio cayó a 64%. No obstante ello, en Europa occidental se observa un mayor nivel de participación electoral (un promedio de 77%) que en el resto de las regiones. Por ejemplo, en América Latina el promedio de participación electoral en las parlamentarias llegó a 54%. (Gráfico N° 3).

En el caso europeo, el alto promedio de participación electoral está relacionado entre otros factores, en cuestiones relacionadas con la educación cívica y la institucionalización temprana de prácticas democráticas en varios de esos países.

Gráfico N° 3
ELECCIONES PARLAMENTARIAS

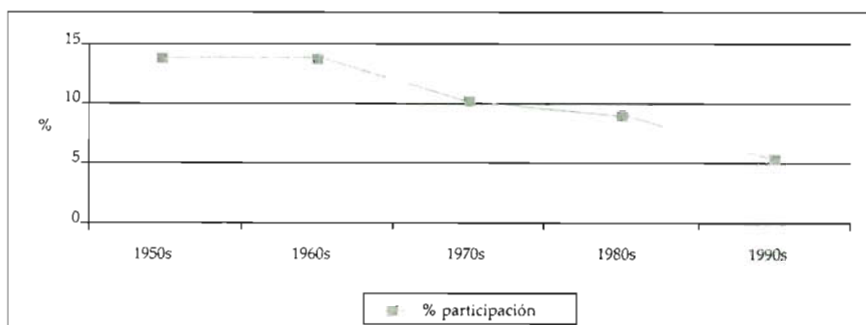


Fuente: Voter Turnout Since 1945. Global report. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. www.idea.int/turnout.

Una tendencia relacionada es el declive significativo en los niveles de “asociacionismo” en los países más desarrollados que se expresa en un declive significativo en la participación en partidos políticos (Gráfico 4), reducción en asistencia a misa y reducción en la participación en sindicatos. En América Latina, por su parte, se advierte el colapso de sistemas de partidos tradicionales de base, y la emergencia de partidos “neo-populistas”. Lo anterior ha tenido un fuerte impacto en la estabilidad política (ejemplos: Argentina, Perú, Venezuela, Ecuador). Con todo, existen excepciones a tal proceso como son los casos de Chile, Uruguay y Costa Rica.

¿Qué se puede inferir de esas tendencias? Primero, parece ser que las personas en el mundo occidental parecen preferir soluciones individuales a problemas de tipo colectivo. Se advierte una merma en el capital social en las sociedades democráticas, lo que podría tener serios efectos en el largo plazo. En segundo lugar, existe una alta correlación entre sistemas políticos estables, la pre-existencia de partidos fuertes y una tradición institucional democrática. Aquello se demuestra por los mayores niveles de estabilidad nuevamente en Chile, Costa Rica y Uruguay.

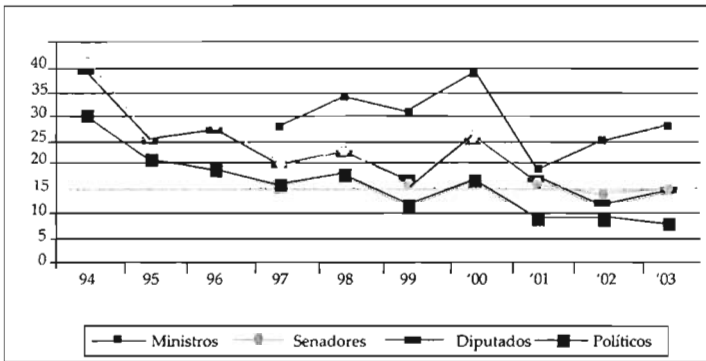
Gráfico N° 4
PARTICIPACIÓN EN PARTIDOS POLÍTICOS



Fuente: Robert Putnam. (2002). *Democracies in Flux*. Oxford University Press.

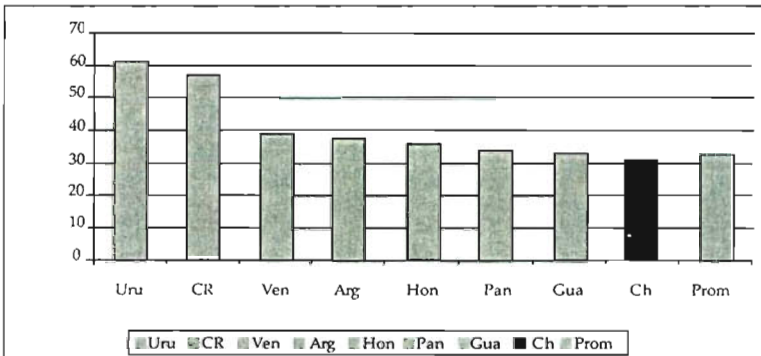
Sin embargo, la fortaleza de los partidos en Chile no significa que no existan problemas y tendencias preocupantes. En primer lugar, la ciudadanía progresiva y constantemente ha manifestado su desconfianza en los partidos políticos y representantes del Congreso (Gráfico 5). Asimismo, en términos comparativos, el nivel de satisfacción de la ciudadanía chilena con la democracia es relativamente bajo (Gráfico 6).

Gráfico N° 5
OPINIÓN SOBRE POLÍTICOS



Fuente: Encuesta CERC, 1994-2003.

Gráfico N°6
BAJA SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA
(preferencia por democracia)



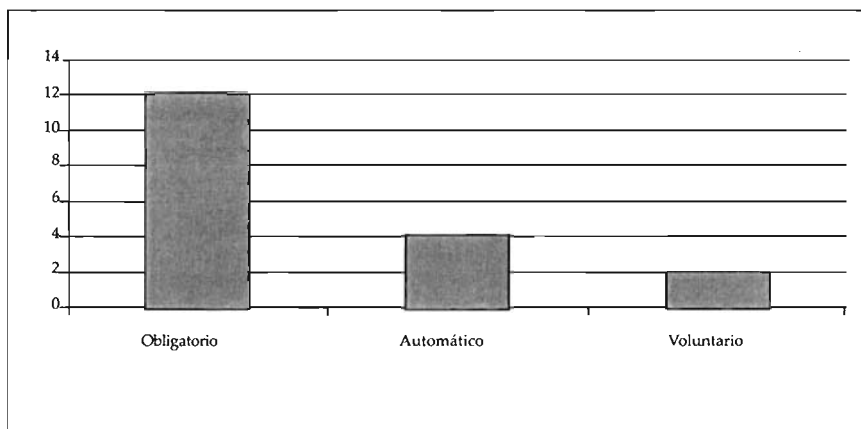
Fuente: Payne, Mark. (2003). *La política importa*. BID/IDEA. De Latinobarómetro 2002.

El anterior panorama mundial enmarca el debate sobre el sistema de inscripción electoral y tipo de voto. Primero, se advierte que en muchas sociedades occidentales una baja en la participación electoral a partir de la década de 1980. Asimismo, se advierte un menor interés ciudadano en participar de organizaciones sociales y políticas. Finalmente, en muchas sociedades—incluyendo la chilena—se advierte una crítica y desconfianza hacia los partidos políticos.

I. SISTEMA DE INSCRIPCIÓN ELECTORAL Y PARTICIPACIÓN

Chile constituye una excepción en América Latina respecto del sistema de inscripción electoral de carácter voluntario. Sólo dos países de la región mantienen un sistema de empadronamiento de carácter voluntario (Chile y Colombia). La mayoría de los países tienen un sistema de inscripción obligatorio (12 países) o de carácter automático (4 países).

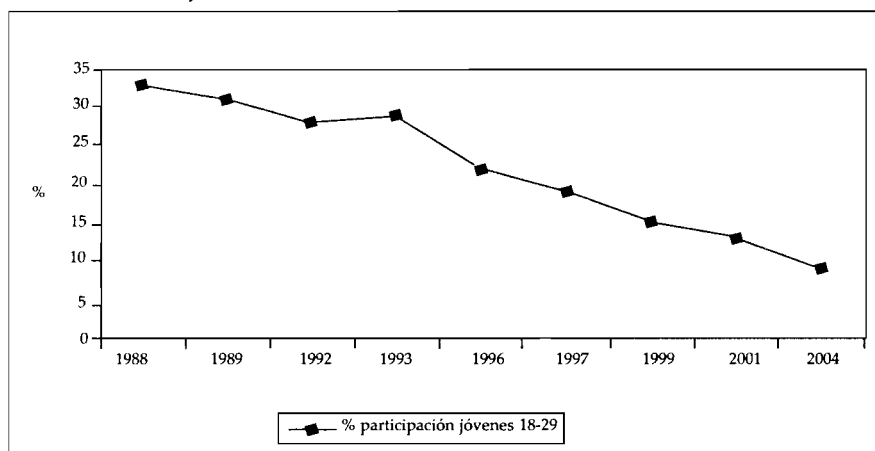
Gráfico N° 7
TIPO DE EMPADRONAMIENTO EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Payne, Mark. (2003). *La Política Importa*, BID-IDEA, p. 54.

El principal problema del actual sistema de inscripción electoral es que *inhibe el derecho al ejercicio de la ciudadanía* que está consagrada en la misma Constitución de 1980. El espíritu de dicho texto constitucional es que todos los ciudadanos mayores de 18 años y, que no tienen problemas con la justicia, podrían ejercer su derecho a voto. Sin embargo, fue la Ley de Votaciones y Escrutinios que estableció la inscripción de tipo voluntaria. Como consecuencia, desde el retorno a la democracia el porcentaje de jóvenes menores de 29 años inscritos se ha reducido desde un 35 a menos de un 15%.

Gráfico N° 8
JÓVENES INSCRITOS EN PADRÓN ELECTORAL



Fuente: Servicio Electoral, www.servel.cl, www.electoral.cl

Pero además, el mecanismo establece que la inscripción electoral, se debe realizar durante cuatro horas al día en los primeros siete días del mes, lo cual sin duda, afecta el espíritu de la Constitución que, en su artículo 1º señala que el Estado debe asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional. La ley, al dificultar la inscripción electoral, estaría vulnerando la propia Constitución. En efecto, no cabe duda que la actual normativa coloca trabas al ejercicio de la ciudadanía. Para estudiantes y trabajadores resulta difícil disponer del tiempo para inscribirse en los registros electorales.

Desde el punto de vista de la opinión pública, las encuestas realizadas por el Instituto Nacional de la Juventud, cuestionan que la no inscripción en los registros electorales se debería a la apatía juvenil. Por ejemplo, un 49% de los consultados en la última encuesta nacional de la juventud (2004), dicen que estarían dispuestos a inscribirse en los registros electorales. En la misma encuesta, el 29,9% de los jóvenes se declaró inscrito y un 70,1% no inscrito. Si esto se desglosa a partir del nivel socioeconómico, se constata que un 35% de los inscritos son de nivel alto, frente a 30,6% en el nivel medio y 27,9% en el nivel bajo. Ahora bien, según esta encuesta, 83,1% de los jóvenes creen que la inscripción en los registros electorales debiera ser voluntaria, y sólo un 16,9% automática. En cuanto al voto, un 85,6% de los encuestados preferiría que este fuese voluntario, y un 14,4 % automático.

Otros datos relevantes de los estudios de opinión pública se refieren a las razones por la que los jóvenes no están inscritos para votar. En primer lugar, 43,8% no lo haría porque “la política no les interesa”, luego un 12,3% porque no les “ha dado el tiempo”, y por último, 9,0% porque les “da lata hacer el trámite”.

A la luz de las cifras, se podría argumentar que el actual sistema de inscripción tiene una cuota significativa de responsabilidad en que los jóvenes no se registren para votar. Ello tiene dos efectos inmediatos: primero, las demandas sociales de los jóvenes tienden a no ser consideradas por los candidatos en las campañas electorales. Segundo, y a raíz de lo anterior, se incrementa la desconfianza y la distancia entre los jóvenes y el sistema, y los partidos políticos. En el largo plazo, esta situación puede provocar un serio daño a la estabilidad del sistema democrático.

El establecimiento de un registro de inscripción automático es una solución técnicamente posible de realizar⁸. El hecho que Chile

8 El actual director del Servicio Electoral, don Juan Ignacio García en un seminario organizado por FLACSO-Chile (10 de mayo, 2004), sostuvo que si bien existían algunos impedimentos técnicos para su puesta en marcha, es tecnológicamente posible el implementar un sistema de registro automático.

cuenta con un sistema centralizado de información y un Registro Civil automatizado facilita la implementación de un sistema de inscripción automática⁹. Dadas las anteriores consideraciones, la iniciativa del registro automático de inscripción electoral parece ser una solución necesaria y razonable, ya que facilitaría el ejercicio efectivo de un derecho ciudadano fundamental como es la participación del proceso electoral y generaría condiciones para la inclusión de demandas juveniles en el sistema político.

IV. OBLIGATORIEDAD VS. VOLUNTARIEDAD DEL VOTO

El presidente Ricardo Lagos, no sólo propuso la automatización del registro sino que la supresión de la obligatoriedad del voto. Este tema involucra problemas normativos sobre las responsabilidades ciudadanas de participar en la vida política del país y cuestiones prácticas sobre el efecto que pudiese ocasionar tal medida. En este artículo, nos detendremos fundamentalmente en el segundo aspecto, es decir, sus efectos prácticos. Otros artículos en este volumen se detienen en el debate normativo.

Cabe advertir que la experiencia comparada muestra que no existe una tendencia general en las democracias del mundo respecto de la obligatoriedad del voto. En la mayoría de los países europeos el voto es de carácter voluntario y el sistema de registro es automático. Las excepciones en Europa son: Austria, Bélgica, Italia, Grecia y Holanda, donde el voto es obligatorio.

En América Latina, en la mayoría de los casos (16 países) el voto y la inscripción son obligatorios (12 casos) y en cuatro de ellos es automática. Estados Unidos constituye una excepción al ser ambos el registro y el

⁹ Se podrían de esta forma evitar vicios como el que ocurre en Argentina donde se cuenta con un sistema descentralizado de verificación de datos.

voto voluntarios. La principal consecuencia de este caso, es que en dicho país se evidencian los niveles de participación electoral más bajos del mundo occidental desarrollado con promedios debajo del 50%.

En el caso de la votación, de los 18 países analizados, en 16 de ellos, el voto es obligatorio y con sanciones para quienes no asistan. Sin embargo, como se observa en el gráfico N° 9, sólo en 4 países se aplican efectivamente estas sanciones, lo cual en definitiva hace de la obligatoriedad una cuestión más bien formal.

Gráfico N° 9
SUFRAGIO OBLIGATORIO EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Payne, Mark. (2003) *La Política Importa*, BID-IDEA, p. 55.

Podría resumirse que existen dos grandes tradiciones: un primer grupo de países, principal, pero no exclusivamente latinoamericanos que considera el voto como derecho y deber ciudadano, y un segundo grupo de países, que considera el voto como derecho.

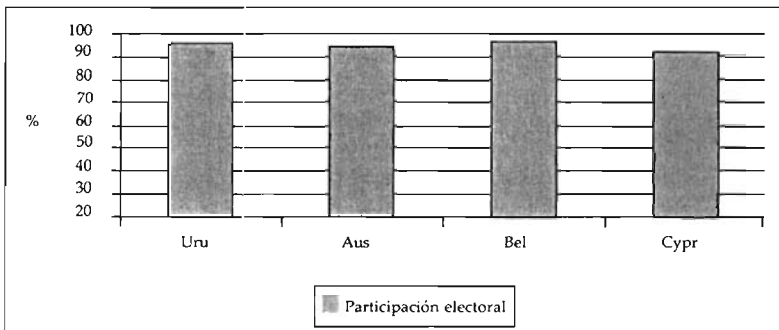
TIPO DE VOTO Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Si el objetivo del poder ejecutivo y los legisladores es asegurar la participación electoral, la experiencia comparada muestra que el tipo de voto (obligatorio o voluntario) *es una condición necesaria pero no suficiente*

para dicha participación. Desde el punto de vista comparado, en los países más desarrollados donde el voto es principalmente voluntario, se observa una participación electoral de aproximadamente un 75%. En tanto, en América Latina donde el voto es principalmente obligatorio, la participación electoral es en promedio de 54%. Se podría inferir entonces que el voto obligatorio *favorece pero no determina la participación electoral*.

Quizás la mayor certeza de la experiencia comparada es que la participación electoral se incrementa cuando existe el voto obligatorio con sanciones efectivas o fuertes. Los casos de Austria, Bélgica, Uruguay y Chipre, demuestran que existen altos niveles de participación (sobre el 90%) cuando las sanciones son fuertes (Gráfico 10). Entendemos sanciones fuertes cuando se aplican las sanciones pecuniarias, cuando el certificado de registro o de votación es solicitado para realizar trámites con el Estado o cuando es exigido para salir del país. De esta forma, si el objetivo del legislador es incrementar la participación electoral, la medida más efectiva para hacerlo sería generar un sistema donde las sanciones efectivamente se apliquen, al menos a un porcentaje del electorado. La amenaza cierta de una sanción aumenta la participación electoral.

Gráfico N° 10
VOTO OBLIGATORIO CON SANCIÓN



Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. www.idea.int.

Ahora bien, la participación electoral tiende a disminuir en términos progresivos y como promedio cuando existen sanciones débiles (74.4%), cuando el voto es obligatorio pero no existen sanciones (65.4%), o cuando el voto es voluntario (63,4%)¹⁰.

Tabla 2

Países con voto obligatorio y*			
... Sanción fuerte***	... Sanción débil	... Sin sanción	... Países con voto voluntario**
92.2	74.4	65.4	63.4

*De 26 países con la información necesaria se excluyen micro estados dudosamente democráticos.

** Incluye 23 países europeos y americanos, más Nueva Zelandia y la Federación Rusa.

*** Australia, Bélgica, Chipre, Luxemburgo, y Uruguay

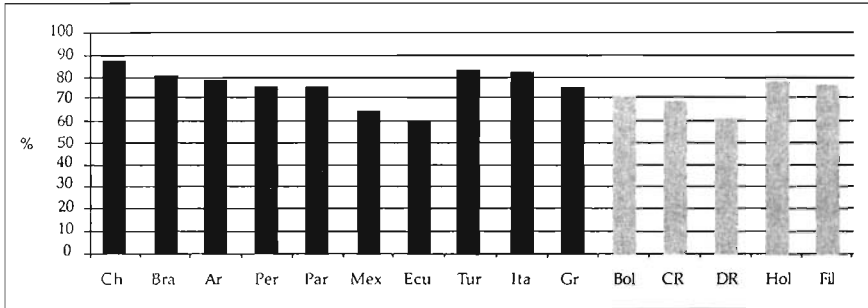
Fuente: www.idea.int en Valenzuela, Samuel. (2004). "¿El voto voluntario fortalece o debilita la democracia?", Informe N° 399, www.asuntospublicos.org.

No obstante, conviene destacar que en países donde el voto es obligatorio con sanciones débiles o sin sanciones, se evidencian variaciones significativas de aproximadamente un 20% entre ellos. Por ejemplo, Chile, Brasil, Turquía e Italia, observan altos niveles de participación electoral (superiores al 80%). En tanto, en países como México, Ecuador y República Dominicana, el porcentaje de participación es relativamente bajo (cercano al 60%). (Gráfico 11).

Lo anterior lleva a inferir que, de nuevo, la participación electoral depende no sólo del carácter del voto sino que de un sinnúmero de factores que se analizarán más adelante. Debe destacarse asimismo, que países donde el voto es obligatorio y no existe sanción (Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, Holanda y Filipinas) los niveles de participación electoral también varían entre un 60 a 80%.

10 Al respecto ver IDEA Internacional y "Registro Automático y participación democrática: opciones de política" FLACSO-Chile (documento en línea www.flacso.cl). Los porcentajes fueron sacados del reciente trabajo de Samuel Valenzuela "¿El voto voluntario fortalece o debilita la democracia?". En: Asuntos Públicos. Informe 399. www.asuntospublicos.cl

Gráfico N° 11
PARTICIPACIÓN ELECTORAL CON VOTO OBLIGATORIO
(negro: sanción débil gris: sin sanción)



Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. www.idea.int.

De la experiencia comparada se puede deducir que el sistema de inscripción electoral y el tipo de voto son condición necesaria pero no suficiente para garantizar la participación electoral. La experiencia comparada muestra que donde efectivamente el tipo de voto afecta la participación electoral es donde las sanciones son efectivas. Vale decir, mientras el ciudadano no perciba que realmente se le aplicará una sanción fuerte, éste opta por no asistir.

La participación electoral depende entonces de un conjunto de factores políticos, sociales, históricos e institucionales que, en conjunto determinan patrones de participación. Entre otros factores institucionales, son relevantes:

- ◆ *El sistema electoral*, dado que determina la percepción que un ciudadano tenga de la importancia de su voto. Un sistema electoral binominal como el chileno reduce los incentivos de participar en elecciones de diputados y senadores pues existe una baja competencia entre los candidatos.
- ◆ *La simultaneidad de las elecciones*, dado que si se combinan elecciones nacionales con locales se incrementa la participación electoral significativamente.
- ◆ El ya mencionado *carácter del voto y tipo de registro*.

- ◆ El hecho *que sea feriado el día de la elección*, ya que crea un clima propicio para participar del proceso electoral. Mayor participación se obtiene si el día escogido es un feriado en medio de la semana.
- ◆ La existencia de *una cultura cívica* entre los ciudadanos. Al respecto es necesario favorecer prácticas democráticas desde el inicio de la edad escolar y educar a los niños y jóvenes en la importancia de un sistema de toma de decisiones democrático, transparente y representativo.
- ◆ La existencia de *otras prácticas democráticas* que favorezcan la participación ciudadana de carácter deliberativo a través de plebiscitos comunales o iniciativas de ley ciudadana.

En definitiva, es un error pensar que el registro automático y el tipo de voto garantizarán la participación electoral. La concurrencia de las personas a las urnas depende no sólo del tipo de registro sino que también de la percepción que la población tiene respecto del peso efectivo de su voto, el profesionalismo e imagen de los partidos políticos, la calidad de las campañas y la apertura del sistema a integrar las preocupaciones de la gente.

El problema que enfrenta hoy Chile, es que menos del 9% de la población confía en los partidos y congresistas, más del 70% piensa que los candidatos sólo se preocupan de la gente en época electoral, otro 43% no se siente orgulloso de la forma en que funciona la democracia y un 48% piensa que la gente no está interesada en votar porque los partidos no cumplen sus promesas¹¹. Una reforma institucional al sistema no resolverá los problemas de participación pero sin duda que podría afectar los niveles de concurrencia a las urnas de manera significativa ya sea mediante un incremento (al colocar sanciones efectiva) o una reducción de ella (al hacer el voto voluntario).

11 Al respecto ver encuestas FLACSO 2001, CERC 1994-2003, y CEP 2003.

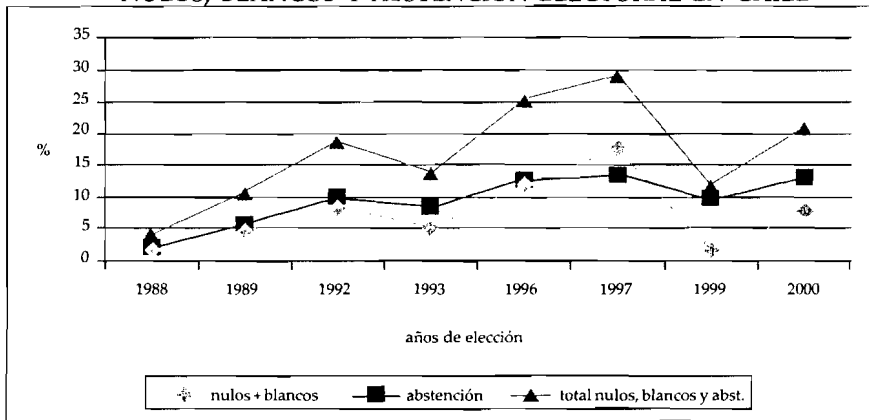
IV. ESCENARIOS

A continuación, a partir del análisis precedente, se presentan algunos escenarios prospectivos respecto de los efectos que podría tener la instauración de un voto obligatorio o voluntario.

Hoy existen 10.4 millones de personas en edad de votar. De ellos, 2.4 millones no está inscrito, es decir, un 23% de los ciudadanos en edad de votar. A ello debemos agregar una tendencia creciente de personas que simplemente se abstienen de votar, que alcanza en los últimos procesos electorales un 10 a 14% (Gráfico 12).

Gráfico N° 12

NULOS, BLANCOS Y ABSTENCIÓN ELECTORAL EN CHILE



Fuente: Servicio Electoral, www.servel.cl, www.electoral.cl

Tabla 3. Porcentaje de votos en relación a población total¹²

Presidenciales	Parlamentarias	Municipales
1989 - 86,8%	1989* - 86,8%	
1993 - 82,5%	1993* - 82,1%	1992 - 73,2%
1999 - 73,1%	1997 - 71,8%	1996 - 74,3%
1999 - 73,6%	2001 - 68,9%	2000 - 69,5%

12 Al respecto ver Servicio Electoral (<http://www.servel.cl>), IDEA (<http://www.idea.int>) y Patricio Navia, "Mayoría electoral versus triunfo electoral". En: Anuario FLACSO, Chile. *Impacto y Desafíos de las crisis internacionales*. Santiago, FLACSO-Chile, 2002.

En Chile se advierten dos tendencias esperables. Primero, un porcentaje mayor de personas participa en las elecciones presidenciales que en las parlamentarias y municipales. Segundo, después de recuperada la democracia un número menor de personas participa de los procesos electorales alcanzando hoy un promedio del 70%.

Por de pronto, las cifras que se muestran aquí implican que se requiere hacer un análisis no basado en el “deber ser”, sino que a partir de los hechos, los cuales muestran una reducción significativa en la participación electoral.

ESCENARIO 1. REGISTRO AUTOMÁTICO Y VOTO OBLIGATORIO

Si sólo se aprobara el registro automático y se mantuviera el voto obligatorio, obviamente se incrementaría la participación electoral en el corto plazo dado que se incorporarían al padrón electoral 2.4 millones de potenciales electores¹³.

Las encuestas muestran que cerca de la mitad de los no inscritos estaría dispuesto a hacerlo. En un escenario pesimista, se podría hipotetizar que al menos un 30% de los que no están inscritos lo harían. De lo anterior, se desprende que la participación electoral crecería en por lo menos 7 puntos en elecciones presidenciales y, quizás un porcentaje inferior en elecciones parlamentarias y municipales cuando éstas no son simultáneas.

De mantenerse las actuales condiciones constantes, la abstención electoral tendería a crecer significativamente, alcanzando niveles de entre 20 a 30% dependiendo del tipo de elección.

13 Estudios comparados demuestran que el establecimiento del registro automático incrementa la participación electoral hasta un 14%. Ver: Arend Lijphart “Unequal participation: Democracy’s Unresolved Dilemma”. *American Political Science Review*, Vol. 91, N° 1, marzo 1997.

ESCENARIO 2. REGISTRO AUTOMÁTICO Y VOTO VOLUNTARIO

Es difícil realizar pronósticos sobre una fórmula de registro automático y voto voluntario primero porque no existen encuestas que pregunten por esta opción e, incluso se tuviesen aquellos datos, es muy distinto preguntar sobre la disposición de la población a concurrir a votar 20 meses antes de una elección que a solo unos días de ellas, por todo el ambiente que genera un proceso electoral.

Al analizar la experiencia comparada, se podría deducir que se daría una participación cercana al 65% en elecciones presidenciales y una cifra relativamente menor cuando se tratase de parlamentarias y municipales en elecciones no simultáneas¹⁴.

ESCENARIO 3. REGISTRO AUTOMÁTICO Y DESPENALIZACIÓN

Un tercer escenario se refiere a la despenalización del voto obligatorio y el establecimiento del registro automático. Es esperable que aquella opción tenga un efecto similar al escenario de voto voluntario por cuanto la población estaría informada de que no existen sanciones por la no concurrencia a votar. Cabe advertir que países como Costa Rica presentan esta fórmula.

ESCENARIO 4. REGISTRO VOLUNTARIO Y VOTO VOLUNTARIO

Un cuarto escenario es el registro voluntario y voto voluntario. Ciertamente este es el escenario donde menores niveles de participación electoral se daría. Aunque todavía es más difícil realizar pronósticos bajo este escenario, la experiencia estadounidense muestra niveles de participación inferiores al 50% en elecciones nacionales y cercanas al 40% en elecciones locales.

14 La experiencia comparada demuestra que al abolirse el voto obligatorio se da una caída de 10 a 15 puntos porcentuales. Ver: Arend Lijphart *ibid*.

Tabla 4

	Escenario Actual	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4
Presidencial	73,6%	+/- 80%	(65% y -)	(65% y -)	(50% y -)
Parlamentarista	68,9%	+/- 73%	(60% y -)	(60% y -)	(50% y -)
Municipal	69,5%	+/- 74%	(60% y -)	(60% y -)	(40% y -)

OTROS EFECTOS COLATERALES

Algunos autores han planteado efectos colaterales de la posibilidad de establecer un voto voluntario versus el voto obligatorio. A continuación analizaremos estos argumentos.

“El voto obligatorio reduce la influencia del dinero en política. De otra forma, el voto obligatorio reduce opciones de “acarreo” y el voto voluntario lo incentiva”

Este argumento indica que si el voto es obligatorio los ciudadanos tienen que ir de todos modos a votar, por lo que el sistema no gasta en convencer a la población para que vaya a votar. Aunque no existe un estudio que analice comparativamente estas afirmaciones, el caso chileno la contradice. Pese a que el voto es obligatorio, en Chile ha existido un incremento constante del costo de las campañas y se dan prácticas habituales de “acarreo”.

El acarreo puede darse tanto en el mundo del voto obligatorio como del voto voluntario por cuanto no se relaciona con el esfuerzo de movilizar a la gente para que vote, sino con la forma en que el candidato intenta manipular el voto de un potencial elector. El problema del cohecho no se resuelve con un tipo de voto determinado, sino con regulaciones que tienen que ver con financiamiento de campañas electorales.

“El voto voluntario tiende a crear nuevas desigualdades”

Lo anterior es cierto. Los que más participan en una sociedad tienden a ser aquellos de mayores ingresos y con mayores niveles de educación. En caso que se apruebe el voto voluntario o se despenalice la no concurrencia a votar, se presenta así un problema central vinculado a la necesidad de educar a los sectores de menores ingresos para que ejerzan efectivamente su voto.

“El voto obligatorio tiende a ocultar reales preferencias de la gente”

Indudablemente, el voto obligatorio tiende a ocultar las preferencias ciudadanas ya que un porcentaje de la población concurre a votar sin tener interés en hacerlo.

“Con voto obligatorio se produce un voto más informado”

Conviene indicar que estudios comparados muestran que cuando existe el voto obligatorio, los ciudadanos tienden a votar más informadamente.

“A mayor participación, menor posibilidad de crisis”

¿Es deseable tener altos niveles de participación electoral? Normativamente, tal vez nadie discutiría que el ideal democrático aspira a incorporar al mayor número de ciudadanos posible en el proceso de toma de decisiones. En términos empíricos, se ha planteado la interrogante si una mayor participación afecta la estabilidad de un sistema político. Estudios comparados muestran una fuerte asociación entre altos niveles de participación electoral y bajos niveles de conflicto¹⁵.

15 Bingham Powell. *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*. Cambridge: Harvard University Press. 1982.

Sin embargo, lo importante aquí es analizar, de nuevo, no sólo el tipo de voto, sino que la forma en que las diversas manifestaciones sociales se ven representadas en el sistema político. Es decir, se requiere abordar necesariamente el sistema de representación política.

IV. CONCLUSIONES

Del anterior análisis se desprenden una serie de antecedentes útiles para el debate nacional:

1. La participación electoral depende de un conjunto de factores políticos, culturales e institucionales incluidos las coyunturas políticas, el tipo de inscripción, el tipo de voto, el sistema electoral, y otras variables de tipo cultural.
2. La experiencia comparada demuestra que la naturaleza del sistema de inscripción y el tipo de voto son condición necesaria pero no suficiente para estimular la participación electoral.
3. El sistema de inscripción electoral chileno inhibe el ejercicio de la ciudadanía por lo que el establecimiento de un sistema de registro automático es necesario y altamente recomendable dado que en pocos años más se podría llegar a la paradójica situación de tener democracia sin ciudadanos.
4. La discusión sobre la obligatoriedad o voluntariedad del voto es una cuestión distinta y que requiere un debate normativo y otro basado en la experiencia comparada para evaluar los potenciales efectos de un sistema de carácter voluntario.

Al considerar la experiencia comparada, se observa que:

- i. En los casos con voto obligatorio con sanciones fuertes se observan los mayores niveles de participación electoral.
- ii. En casos de voto obligatorio con sanciones débiles, la participación oscila entre 60 y 80% de la población apta para votar.
- iii. En los casos de voto voluntario la participación oscila entre un 50 y 65%.

5. En el caso chileno, de aprobarse el registro automático sin modificarse el tipo de voto, se registraría un alza en la participación electoral.
6. De aprobarse la voluntariedad del voto es probable que se produzca una disminución en la participación electoral hasta situarse en el orden del 60 a 65% en elecciones presidenciales e inferiores al 60% en elecciones parlamentarias y municipales.
7. Si el Congreso llegase a aprobar la voluntariedad del voto y/o suprimir las sanciones para los que no votan, sería importante promover medidas que incluyan:
 - a. Simultaneidad de elecciones nacionales y de nivel local.
 - b. Programas de educación cívica modernos en escuelas públicas desde enseñanza básica en adelante.
 - c. Mantenimiento del feriado electoral. Eventualmente pensar en cambiar el día de elecciones a un martes o miércoles, manteniendo su calidad de feriado.
 - d. Promoción de otras prácticas democráticas de participación deliberativa que incluyen plebiscitos e iniciativas de ley popular.
 - e. Iniciativas que promuevan la transparencia en las decisiones públicas.
 - f. Financiamiento permanente para los partidos políticos a fin de potenciar el trabajo educativo y social de ellos.
 - g. Debate sobre el efecto que hoy tiene el sistema electoral en la percepción crítica de la ciudadanía hacia los congresistas.

BIBLIOGRAFÍA

- ENCUESTAS CERC, 1994-2003.
- ENCUESTAS LATINOBARÓMETRO 2002.
- FLACSO-CHILE (2004). "Registro Automático y participación democrática: opciones de política" (documento en línea www.flacso.cl).
- GLOBAL REPORT. International Institute for Democracy and Electoral Voter (2004). *Turnout Since 1945. Assistance.* www.idea.int/turnout.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL Assistance. www.idea.int
- LIPHART, AREND (1997). "Unequal participation: Democracy's Unresolved Dilemma". *American Political Science Review*, Vol. 91, número 1, Marzo.
- NAVIA, PATRICIO (2002). "Mayoría electoral versus triunfo electoral". En: Anuario FLACSO, Chile. *Impacto y Desafíos de las crisis internacionales*. Santiago.
- NAVIA, PATRICIO Y ALFREDO JOIGNANT. "Las elecciones presidenciales de 1999: la participación electoral y el nuevo votante chileno". En: FLACSO-Chile. *Chile 1999-2000: Nuevo gobierno. Desafíos de la reconciliación*. Santiago, FLACSO-Chile, 2000.
- PAYNE, MARK et. (2003). *La política importa*. BID/IDEA.
- POWELL, BINGHAM (1982). *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*. Cambridge: Harvard University Press.
- SERVICIO ELECTORAL, www.servelec.cl
- TORRES, ISABEL (1989). "Historia de los cambios del sistema electoral en Chile, a partir de la Constitución de 1925". Documento de Trabajo N° 408, junio, FLACSO-Chile.
- VALENZUELA, SAMUEL (1985). *Democratización Vía Reforma: La expansión del sufragio en Chile*. Ediciones Ideas, Buenos Aires.
- VALENZUELA, SAMUEL (1997). "Hacia la formación de instituciones democráticas: prácticas electorales en Chile durante en siglo XIX", *Centros de Estudios Públicos*, N° 66, otoño.
- VALENZUELA, SAMUEL (2004). "¿El voto voluntario fortalece o debilita la democracia?". Informe N° 399, www.asuntospublicos.org