

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

# INSCRIPCIÓN AUTOMÁTICA Y SUFRAGIO UNIVERSAL

PATRICIO NAVIA

La propuesta presidencial de automatizar la inscripción electoral y eliminar la obligatoriedad del voto comprensiblemente ha generado debate en diferentes ámbitos del quehacer nacional. Mientras aquellos más interesados en los asuntos conceptuales de la democracia, han reflexionado sobre los supuestos teóricos y normativos de democracia que rodean la decisión del presidente Lagos de promover esta reforma, los analistas y políticos más preocupados de la coyuntura se han centrado en intentar anticipar los posibles efectos electorales que esta medida tendría de ser implementada. Aunque ambas visiones me parecen igualmente legítimas, creo que una visión que logre combinar ambos aspectos podrá explicar mejor, tanto las motivaciones que llevaron al presidente Lagos a realizar su propuesta como los incentivos que explican el por qué de la oposición que ha generado una propuesta que, en principio, pareciera tener resultados positivos para todos. En lo que sigo muestro cómo el éxito de las diferentes propuestas que se han planteado para alterar el status quo actual dependen esencialmente del grado de motivación de la mayoría de los posibles electores (inscritos y no inscritos) y de los costos asociados con una posible obligatoriedad del voto.

## ELIMINANDO BARRERAS PARA EL EJERCICIO DEL SUFRAGIO

Los conocidos datos sobre la decreciente participación electoral donde la masiva ausencia de aquellos que cumplieron 18 años después del plebiscito de 1988, invita a interpretaciones sobre las caren-

cias de la democracia que se ha desarrollado en el país a partir del fin de la dictadura de Pinochet. No obstante, los legítimos argumentos sobre el desencanto, el descontento y la poca valoración que parecieran tener muchos chilenos —en particular aquellos que optan por mantenerse fuera del registro electoral— no debieran menospreciar el hecho evidente que existen barreras institucionales que dificultan el ejercicio del derecho a voto que, presumiblemente, debieran tener todos los chilenos mayores de edad que cumplan con los requisitos constitucionales existentes. Así pues, aunque exista el descontento, debería ser tarea del gobierno reducir las barreras que pudieran evitar que muchos chilenos ejerzan el derecho a voto. Estas barreras se centran fundamentalmente en la existencia de un sistema de inscripción electoral que es, reconocidamente, poco amistoso.

En la medida que el estado pueda reducir los costos en que deben incurrir los chilenos para ejercer su derecho al sufragio, toda la sociedad se beneficiaría. Naturalmente, cualquier esfuerzo por facilitar la inscripción electoral de los chilenos debiera estar asociado con medidas para reducir las posibilidades de fraude electoral. Pero sabemos, por la experiencia comparada, que existen una serie de medidas que se pueden tomar para facilitar la inscripción electoral de las personas sin poner en riesgo la integridad del padrón.

Desde medidas para permitir la inscripción hasta 15 días antes de una elección (en vez de los 120 días actuales) hasta oportunidades para inscribirse en el momento de renovar el carné de identidad o realizar algún otro trámite público, los gobiernos pueden reducir sustancialmente las barreras que hoy existen para que las personas se inscriban en el padrón.

Obviamente que la forma más fácil de hacerlo —pero ciertamente no la única— es introducir cambios que hagan automática la inscripción de todos aquellos que poseen los requisitos para ejercer la ciudadanía. Pero más que discutir sobre la viabilidad de la pro-

puesta específica del presidente Lagos, deberíamos primero concordar en que es tarea del estado lograr reducir los costos y eliminar las barreras que actualmente existen para que millones de personas puedan ejercer su derecho al sufragio.

## ¿QUÉ TANTO AFECTA LA OBLIGATORIEDAD DEL VOTO?

Ahora bien, una vez que hayamos concordado en que es imprescindible reducir las actuales barreras del sistema que hacen más costoso a muchos chilenos su inclusión en el padrón, podemos abocarnos a una discusión normativa sobre la conveniencia del precepto constitucional que hace obligatorio el voto.

Diversos intelectuales y políticos han esgrimido—con lujo de detalles—sus argumentos a favor de la votación voluntaria o en defensa de la obligatoriedad del voto. Yo sugiero que independientemente de lo que pensemos al respecto, podemos anticipar diferentes comportamientos electorales asociados con ambos escenarios y, anticipando posibles resultados de diferentes diseños institucionales (votación obligatoria o votación voluntaria), especular sobre los incentivos que cada uno de estos sistemas generaría en el comportamiento electoral de los chilenos.

Supongamos que existen tres tipos de potenciales electorales: convencidos, indiferentes y decepcionados. Dado el sistema actual, podemos además suponer que algunos de ellos están inscritos pero otros no. De tal forma que existen seis tipos de chilenos hoy:

1. Inscritos convencidos
2. Inscritos indiferentes
3. Inscritos decepcionados
4. No Inscritos convencidos
5. No inscritos indiferentes
6. No inscritos decepcionados

Cada uno de estos grupos se debería comportar de forma diferente si la votación es obligatoria o la votación es voluntaria. Suponiendo dos escenarios distintos, que la inscripción es automática y que la inscripción es costosa (como el sistema actual), podemos fácilmente anticipar el comportamiento electoral de cada uno de estos grupos. Para ello sugiero leer la Tabla 1.

TABLA N° 1  
COMPORTAMIENTO ELECTORAL DE DIFERENTES PERSONAS BAJO  
DIFERENTES INCENTIVOS

Tipo de personas	Inscripción voluntaria y Votación Obligatoria (status quo)	Inscripción automática y Votación Voluntaria (propuesta de Lagos)	Inscripción automática y Votación Obligatoria	Inscripción voluntaria y Votación Voluntaria
Inscritos Convencidos	Votan	Votan	Votan	Votan
Inscritos Indiferentes	Votan	No Votan/V	Votan	No Votan/V
Inscritos Decepcionados	No Votan/V	No Votan	No Votan/V	No Votan
No Inscritos Convencidos	No Votan	Votan	Votan	Votan
No Inscritos Indiferentes	No Votan	No Votan/V	Votan	No Votan/V
No Inscritos Decepcionados	No Votan	No Votan	No Votan/V	No Votan

Naturalmente, los *inscritos convencidos* siempre votarán, independientemente de si la inscripción es automática y la votación es obligatoria o voluntaria. Inversamente, los *no inscritos decepcionados* no votarán nunca, a menos que los costos de abstenerse sean demasiado altos en el caso de la inscripción automática y la votación obligatoria. Para ellos, la coerción en caso de adoptarse la inscripción automática será la única razón que los lleve a participar del proceso electoral.

Los *inscritos indiferentes* en cambio votarán siempre que la votación sea obligatoria. Cuando la votación es voluntaria, ellos votarán sólo si la elección es lo suficientemente interesante o competida.



Así, podríamos esperar que voten en una contienda presidencial reñida, pero que se abstengan en una elección parlamentaria donde las posibilidades que una coalición obtenga los dos escaños sean relativamente bajas. La participación de los *inscritos indiferentes* estará fundamentalmente determinada por la obligatoriedad de la votación y por la importancia que atribuyan a cada elección en particular.

Los *inscritos decepcionados* no votarán nunca, a menos que la obligatoriedad de la votación esté asociada con multas lo suficientemente altas como para forzarlos a asistir a la urnas. Pero así como la probabilidad de una multa no es suficiente para evitar que los automovilistas conduzcan a exceso de velocidad, la sola existencia de multas no será suficiente para lograr que los *inscritos decepcionados* participen del proceso electoral.

Los *no inscritos convencidos* sólo dejarán de votar si se mantiene el status quo. Apenas se logre reducir las barreras de entrada para participar del proceso electoral, se harán parte del universo electoral. A ellos les da lo mismo si la votación es obligatoria o voluntaria, sólo precisan que se eliminen las trabas ahora existentes para que comiencen a participar de los procesos electorales.

Los *no inscritos indiferentes* sólo participarán si la votación es automática y la votación es obligatoria (y existan multas para los que no votan). De lo contrario, su participación estará determinada por la importancia que atribuyan a una elección. Así, si la elección es competida y la inscripción automática, posiblemente voten. Para ellos, bastará con que existan costos asociados con la abstención para lograr que participen aún si la elección no es competida.

Naturalmente, resulta difícil identificar la cantidad de chilenos que se encuentra actualmente en cada uno de estos seis grupos. Menos aún sabemos cómo se distribuirán los chilenos de futuras

generaciones. Sabemos cuántos inscritos y no inscritos hay, pero no sabemos la disponibilidad que existe entre ellos a participar si se reducen tanto las barreras de entrada al padrón electoral como los costos (multas) asociadas con la abstención de los inscritos.

Obviamente, las probabilidades de lograr el sufragio universal aumentan en tanto la inscripción sea automática y la votación obligatoria. Pero a menos que las multas asociadas con la abstención sean suficientemente altas, los efectos de automatizar la inscripción serán relativamente similares independientemente de la obligatoriedad del voto. De la misma forma, a menos que no se automatice la inscripción, la participación electoral de los ahora inscritos—particularmente de aquellos decepcionados y de los indiferentes—dependerá en gran medida de los costos que existan para aquellos que deciden abstenerse de votar.

Así vistas las cosas, si suponemos que el número de los decepcionados, indiferentes y convencidos es relativamente similar, la propuesta de automatizar la inscripción electoral debería generar resultados positivos aún si no se elimina la obligatoriedad del voto y se mantiene la discrecionalidad actual respecto a los costos que implica abstenerse de votar. Si en cambio se adopta una reforma que automatice la inscripción electoral y elimine en forma definitiva la obligatoriedad del voto, aumentará la incertidumbre que existe actualmente sobre la participación electoral. Los votantes decepcionados dejarán de votar mientras que aquellos que son indiferentes votarán solamente en ocasiones cuando consideren que vale la pena hacerlo.

Esta última consideración puede representar tanto un problema como una oportunidad. Cuando la votación es voluntaria —ya sea con inscripción automática u obligatoria—la participación electoral depende de la importancia que atribuyan los electores indiferentes a la elección específica. Esta consideración obliga a los can-

didatos y partidos a trabajar para lograr darle sentido a las elecciones de tal forma de incentivar a más electores a votar. Pero por otro lado también crea incentivos perversos. Si un candidato percibe que tiene mayor apoyo entre aquellos convencidos, pero considera que su apoyo disminuye sustancialmente entre los electores indiferentes, entonces ese candidato o partido bien pudiera diseñar una estrategia de campaña negativa que logre ahuyentar a los potenciales electores de las urnas, privilegiando así la participación solamente de los electores convencidos.

A manera de conclusión, creo que la propuesta del presidente Lagos debiera ser celebrada y apoyada sin cuestionamientos en lo que se refiere a reducir las barreras que hoy existen para lograr inscribirse en el padrón electoral. Ya sea a través de la automatización de la inscripción o solo reduciendo las barreras que hoy existen, el objetivo de facilitar la participación de los ahora no inscritos debiera ser la primera prioridad. Por otro lado, la propuesta de eliminar la obligatoriedad del voto debiera ser considerada en forma mucho más cuidadosa. Ya que resulta mucho más difícil imponer restricciones que garantizar libertades, la eliminación del precepto constitucional actual de obligatoriedad del voto debiera ser eliminada si y solo si existe un consenso amplio respecto a la conveniencia de hacerlo. De lo contrario, tendría mucho más sentido mantenerla y simplemente legislar sobre la estructura de multas y castigos que actualmente se aplican (o dejan de aplicar) a los que optan por violar la constitución y no ejercer su derecho al sufragio. Es en la aplicación de los castigos a los que no votan donde radica el principal efecto explicativo del comportamiento de aquellos que preferirían no votar (los decepcionados) y de aquellos que solo quisieran votar ocasionalmente (los indiferentes). Por lo tanto, más que abocarse a reformar la constitución, bastaría con reformar la legislación existente que regula los castigos a los abstencionistas. Si queremos permitir mayores libertades individuales—con los reconocidos riesgos que esto implica—podemos reducir las penas a los abstencionistas.

Si en cambio queremos artificialmente crear situaciones donde el sufragio universal sea inevitable, entonces debiéramos incrementar las penas a los abstencionistas. Aunque me inclino por lo primero, reconozco méritos incuestionables en los que abogan por lo segundo. No obstante, sugiero que sería mucho más útil concentrarnos en reducir las barreras de ingreso que en discutir sobre los castigos y multas que debieran aplicarse a los que, estando inscritos para votar, optan por no hacerlo.