



asuntos
públicos
org

Informes relacionados

04/06/2004
Política Nacional
No al Voto Voluntario

Novedades

11/06/2004
Economía
**Conflicto Empresariales
en un Mundo
Diversificado**

04/06/2004
Política Nacional
No al Voto Voluntario

02/06/2004
Política Nacional
**(I) Las Reformas
Constitucionales: ¿Qué
Hacer con los
"Senadores No
Elegidos"?**

28/05/2004
Política Internacional
**El Informe del PNUD:
Puerta Abierta para un
Profundo Debate**

20/05/2004
Política Nacional
**"Encuestolatría",
"Electomanía" y "Fast
Politics": ¿Para Dónde
Vamos?**

14/05/2004
Economía
**El "Royalty" y las Reglas
del Juego**

El listado sólo muestra los 6 últimos informes publicados. Para obtener información anterior, visite nuestro sitio web www.asuntospublicos.org

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.org.

©2000 asuntospublicos.org.
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe N° 399

Política Nacional

15/06/2004

¿El Voto Voluntario Fortalece o Debilita la Democracia?

Samuel Valenzuela

¿Hay una crisis de participación ciudadana en las elecciones chilenas? La pregunta podría parecerle extraña a un observador extranjero, ya que en las elecciones parlamentarias de 2001 votó casi un 87% del electorado inscrito, cifra que está entre las más altas del mundo.

Sin embargo, si se examina el porcentaje de electores chilenos sobre el total de la población en edad de votar, éste ha descendido desde un 86% en 1989 a un 68% en el 2001. Ello se produce porque solamente un 39% de las personas de 18 a 29 años de edad están inscritas en los registros electorales.

Por lo mismo, el electorado chileno envejece: si bien los menores de 30 años representaban un 36% del padrón electoral en 1988, en 2001 son solamente un 13% del mismo. En este sentido hay una crisis que se manifiesta en la baja inscripción electoral de los jóvenes.

Los porqué

¿A qué se debe este descenso? Los análisis que se han presentado al debate público asumen dos tipos de explicaciones.

La primera se refiere a las reglas que definen la ciudadanía electoral. La culpa la tendría la combinación poco feliz, vigente desde que la impusiera el régimen militar en 1988, entre inscripción voluntaria - pero irrenunciable y permanente- y voto obligatorio. En consecuencia, una vez hecha la inscripción, el ciudadano queda obligado legalmente por el resto de su vida a votar. Los jóvenes, al parecer, no están dispuestos a asumir este compromiso, y por lo tanto prefieren no inscribirse.

El segundo tipo de explicación, presentado con especial énfasis por líderes juveniles, se refiere al hecho que los políticos supuestamente no han sabido motivar la participación electoral de los jóvenes. La política se ha convertido en algo de poca relevancia para ellos, ya que los temas que más les interesarían no figuran en la agenda pública.

En su mensaje del 21 de mayo, el Presidente Lagos propuso solucionar el problema de la baja en la inscripción juvenil introduciendo la inscripción automática y el voto voluntario. Así los jóvenes pueden votar cuando les interese hacerlo sin tener que inscribirse con mucha

¿El Voto Voluntario Fortalece o Debilita la Democracia?

antelación a los comicios y sin tener que asumir la obligación de votar siempre.

En la discusión de la conveniencia o no de estos cambios han surgido cuentas optimistas respecto a lo que sucederá con la participación electoral una vez aprobadas estas reformas, dándose por sentado que con ellas la participación aumentará. Llegarán más jóvenes a las urnas, y al hacerlo sin estar obligados a votar, los políticos tendrán que prestar más atención en cada elección sucesiva a los temas que motivan el voto juvenil. De este modo los dos factores que conducen a la merma de la inscripción desaparecerán, se restablecerán los equilibrios etarios en el cuerpo electoral, y se fortalecerá la democracia.

¿Una Engañosa Seducción?

El problema con este argumento seductor es que supone que el descenso de la participación electoral es algo que obedece a una característica específica que tendría la población juvenil.

Pero existe otra posibilidad: tal vez el descenso de la participación electoral es uno que ocurriría en todos los grupos etarios de no mediar la obligatoriedad del voto de quienes ya están inscritos. En otras palabras, tal vez no es la edad la que explica la baja en la participación electoral, a pesar de que esta baja se manifiesta entre los menores de treinta años dada la legislación electoral actual. Si la baja se debe a otros factores, los jóvenes no serían sino un ejemplo de lo que sucedería con el comportamiento electoral de la ciudadanía en su conjunto si todo el mundo tuviera la opción de no inscribirse.

La Experiencia Internacional

En consecuencia, conviene discutir el problema de la participación electoral en Chile no sólo desde el punto de vista de lo que supuestamente afecta este comportamiento entre los jóvenes. Hay que mirarlo también desde el punto de vista de lo que determina la participación electoral según lo muestra la experiencia internacional.

Si todos los factores que afectan dicha participación presionan actualmente a bajarla en Chile, entonces con la inscripción automática y el voto voluntario no sólo se mantendrá baja la participación electoral de los jóvenes, sino que decaerá la participación del resto de la población. El resultado final bien puede ser un mejor equilibrio etario en el conjunto de quienes voten, pero el número de votantes de todas maneras descenderá de los actuales convirtiendo una crisis en ciernes en un hecho real. Y si bajan los números de electores, hay que preguntarse qué pasará con la calidad de la representación política, con la legitimidad de quienes son elegidos, y con la forma de hacer las campañas -incluidas las estrategias para conseguir que los electores voten. Instituir el voto voluntario puede, al bajar sustancialmente el número de electores, tener consecuencias negativas para cada uno de estos aspectos. La democracia no se fortalecerá, sino que se debilitará.

En lo que sigue analizaré el problema de la participación electoral en Chile desde esta perspectiva. Pero antes de entrar en esta discusión, examinemos el efecto que tiene el voto obligatorio sobre los niveles promedio de participación electoral en un amplio abanico de países.

¿El Voto Voluntario Fortalece o Debilita la Democracia?

El Impacto de la Obligatoriedad del Voto

De todos los factores que afectan la participación electoral, el voto obligatorio es el que tiene el mayor impacto en aumentar la participación, siempre y cuando la población perciba que la obligatoriedad está respaldada por algún tipo de sanción. La organización sueca IDEA Internacional clasifica a 26 países que tienen voto obligatorio en tres categorías (aquéllos donde la sanción es fuerte, débil, e inexistente), y sus datos dan los resultados que pueden apreciarse en el Cuadro 1. Para efectos comparativos el mismo cuadro incluye el porcentaje promedio de la participación electoral en democracias que tienen voto voluntario.

Cuadro 1

Participación Electoral en las Democracias según la Obligatoriedad del Voto
(Porcentajes de electores sobre el total de inscritos en la última elección realizada.)

Países con voto obligatorio y:*			Países con voto voluntario:**
Sanción fuerte***	Sanción débil	Sin sanción	
92,2	74,4	65,4	63,4

Fuente: IDEA Internacional (idea.int).

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

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

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

Como puede observarse, la diferencia que produce el voto obligatorio respaldado con alguna sanción es sustancial. El promedio de la participación electoral en los países con voto voluntario es casi 29% menor que en los países con voto obligatorio con sanción fuerte, y un 11% menor que en aquéllos que tienen sanciones débiles.

Chile está entre los nueve países del mundo (con Argentina, Brasil, Ecuador, Grecia, Italia, México, Perú, y Turquía) que tienen voto obligatorio con sanción débil, siendo su nivel de participación electoral el segundo más alto -sólo levemente inferior a Turquía- en esta categoría. Como puede observarse además en el Cuadro 1, la diferencia entre el promedio de participación electoral en los países con voto obligatorio, pero sin sanción, y los países con voto voluntario, es exigua.

Los Otros Factores que Determinan la Participación Electoral

Hay en general tres determinantes adicionales de la participación electoral. La primera se refiere a cuán crítica o cuán normal es la situación política de un país. Al ser crítica, como lo fue en Chile para el plebiscito de 1988, tiende a aumentar la participación -tal como sucedió ese año en el cual se inscribió un 87% de la población mayor de 18 años. Y al ser normal- definida como una situación en la cual el electorado percibe que no importa demasiado quien gane las elecciones, o una en la cual todo el mundo sabe o piensa que sabe quién va a ganar-, la participación tiende a disminuir. En este sentido las democracias

¿El Voto Voluntario Fortalece o Debilita la Democracia?

estables que no enfrentan grandes problemas son víctimas de su propia estabilidad y quietud.

La segunda determinante se refiere a los demás aspectos -fuera de la obligatoriedad del voto- de la institucionalidad electoral. Engloba características tales como las modalidades de la inscripción, cuándo se hacen las elecciones (si en fines de semana o no, si en invierno o primavera, etc.), cuán fácil o complicado es el proceso de la votación y el voto mismo, y cuál es el régimen electoral que determina la asignación de los escaños a partir de la votación.

En cuanto a este último aspecto, es bien sabido que las democracias con representación proporcional tienden a tener mayor participación en elecciones parlamentarias. Si examinamos este aspecto sólo entre las democracias largamente consolidadas, la representación proporcional aumenta la participación promedio en niveles que oscilan entre un 15% y 20% a lo largo de los últimos treinta años. La representación proporcional estimula la participación electoral porque tiende a acercar la oferta de candidatos y partidos a las opciones de los electores, y le da mayores posibilidades de triunfo a las minorías.

Y el tercer factor tiene que ver, algo más intangiblemente, con la historia de la participación electoral del país respectivo. Hay ciertas pautas seculares que se repiten en el tiempo, que se originan por ejemplo con la forma en que se extendió el sufragio. Los países, como los escandinavos, donde el derecho a voto se convirtió en bandera de lucha de movimientos sindicales emergentes tienden a tener mayor participación electoral.

La Situación Chilena a la Luz de estos Factores

Si aplicamos todo esto a Chile, queda claro que solamente la obligatoriedad del voto con la percepción generalizada de que se sanciona la abstención genera el alto nivel de participación electoral de la ciudadanía inscrita en los registros. Las colas que se forman con quienes van a excusarse de votar antes de las elecciones muestran que dicha percepción existe. Casi todos los demás factores que determinan la participación electoral presionarían, de no interponerse la obligatoriedad, para que la participación electoral en Chile sea actualmente más bien baja.

La baja participación juvenil puede verse como una indicación de ello. Ya para el año 2001 todos los menores de treinta años constituyen el segmento del electorado que no se inscribió, por no contar a la sazón con 18 años, para votar en el plebiscito de 1988. Ese fue, repito, un momento altamente crítico para el futuro del país, que llevó a la inscripción electoral más alta que se registra en la larga historia de las elecciones chilenas.

Pasado ese momento la situación política nacional pasó a ser, desde el punto de vista de las opciones electorales, más bien "normal" en el sentido definido arriba, ya que la elección de Patricio Aylwin en 1989 se dio como un hecho desde que triunfó el "no". Con ello tenía que producirse una baja en la participación, y ésta se inició de inmediato en el único segmento que pudo ejercer su derecho de no inscribirse, es decir, entre los jóvenes de 18 años. En efecto, se inscribieron 409.109 jóvenes de 18 y 19 años para votar en el plebiscito de 1988, pero para votar en la elección presidencial del año siguiente se inscribieron muy pocos jóvenes de 18, ya que sólo quedaron en la categoría de los 18 y 19 años de edad que da el Servicio Electoral 223.516 personas, es decir, prácticamente sólo los que cumplieron 19 años en 1989.

¿El Voto Voluntario Fortalece o Debilita la Democracia?

Y desde 1989, la democracia chilena se ha seguido desarrollando en condiciones de "normalidad". Ya sea que todo el mundo sabe quién va a ganar, o para muchos no tiene mayor importancia quién gane. Por lo tanto, si se le dijera a todos los chilenos que deben re-inscribirse ahora en los registros electorales, jamás lo harían en las mismas proporciones que lo hicieron en 1988.

El Más Tortuoso Sistema de Inscripción

En cuanto al segundo factor, es decir, la institucionalidad electoral más allá del voto obligatorio, el hecho que las elecciones se realicen en meses con mayores probabilidades de buen tiempo, que se hagan en días domingos, y que el voto mismo sea poco complicado, ciertamente ayuda a sostener los niveles de participación. Pero éstos son los únicos elementos positivos, y son de menor importancia relativa frente a los negativos, que son los siguientes.

En primer lugar, la manera en que se hace la inscripción electoral. Chile tiene tal vez el sistema más tortuoso entre todas las democracias del mundo para realizarla. Cuesta encontrar dónde hay que inscribirse, y cuesta llegar en horas de atención. No se hace lo obvio, que sería permitir la inscripción en los registros civiles y en las municipalidades, donde todo el mundo acostumbra ir de vez en cuando por una razón u otra.

Y en segundo lugar, el sistema binominal que estructura las elecciones parlamentarias no estimula la participación ya que se puede predecir fácilmente en muchos distritos quiénes van a triunfar. Además, el sistema no da lugar a que surja una oferta de candidaturas que cubran todo el espectro partidario, ya que en algunos distritos los electores ni siquiera pueden votar por un candidato del partido que prefieren porque la coalición respectiva no les puede dar un cupo. Y no es un problema menor el hecho que quienes no apoyan a una de las dos grandes coaliciones saben que sus candidatos van a perder. En estas condiciones en que los electores tienen tan poca ingerencia en quienes ganan las elecciones es lógico que el deseo de participar en las mismas disminuya.

Alta Abstención Histórica

Pasando al tercer factor, tampoco es muy alentadora la experiencia histórica en cuanto a participación electoral en Chile, ya que la abstención siempre fue alta. Así, en la elección presidencial de 1932 votó solamente un 42.3% de los hombres alfabetos en edad de votar. (Ser alfabeto fue un requisito para ejercer el derecho al sufragio en Chile hasta 1971.) En la elección municipal de 1941 votó un 52% de dichos hombres, y en la elección presidencial de 1952, supuestamente tan candente dada la "escoba" de Carlos Ibáñez, sólo lo hizo un 54.9% de los mismos.

La inscripción de las mujeres después que obtuvieran el derecho a sufragar en las elecciones municipales en 1935 y en las nacionales en 1949 fue muy lenta. En la mencionada elección de Ibáñez, la primera contienda presidencial en la cual pudieron participar las mujeres, lo hizo un 23.8% de todas las que podrían haberlo hecho. La inscripción electoral y la votación sólo se incrementaron rápidamente después que una ley de 1962 estableciese la obligatoriedad de la inscripción y de la votación. Entre 1961 y 1973 la población en edad de votar aumentó 1,4 veces, pero los inscritos, tanto hombres como mujeres, se multiplicaron por 2,43 y los electores por 2,66. Sin embargo, de todas formas en la elección presidencial

¿El Voto Voluntario Fortalece o Debilita la Democracia?

de 1970 solamente votó alrededor de un 61% de toda la población con derecho a voto.

Lo más probable es que, de hacerse voluntario el voto en Chile, el porcentaje de electores sobre el total de la población en edad de votar caiga a niveles que oscilen entre un 50 y un 62% en las elecciones parlamentarias y presidenciales, y a niveles menores en las elecciones municipales. Esto es lo que indicaría la experiencia internacional en democracias con voto voluntario, y es lo que indicarían las tasas de participación electoral en el período que va entre los años 1930 y 1973 en el país.

Curiosamente, ya hay una indicación de la validez de esta estimación en la tasa de inscripción hacia el 2001 de la cohorte de edad entre los 25 y 29 años. Estos son los jóvenes adultos de mayor edad entre quienes no alcanzaban a tener los 18 años que se necesitaban para inscribirse en la gran oleada de inscripciones electorales de 1988. Han tenido entre siete y once años para encontrar dónde hacer la inscripción, y para decidirse a hacerlo. Y su tasa de inscripción sobre el total de personas de esa edad es de 61%.

Los Efectos de los Electorados Pequeños

Fuera de las ciudades más grandes Chile siempre tuvo, dada su población y su tasa relativamente baja de inscripción electoral, electorados pequeños. Y con dichos electorados pequeños aparecían sus vicios: una movilización a todo dar de minorías agitadas que obedecían las consignas de partidos o de candidatos, lo cual producía numerosos enfrentamientos, algunos violentos, y el cohecho. Había que "acarrear" el voto.

Hoy en día la población chilena es mayor, pero eso no quita que en muchos distritos y comunas, dados los grandes desequilibrios de la población en las unidades administrativas que generan la representación, no haya muchos electorados pequeños. Y habría que dividirlos por dos para obtener una dimensión aproximada del cuerpo electoral que se produciría con el voto voluntario. Es probable, pero quién sabe, que al bajar el número de votantes no resurjan formas de cohecho parecidas a las que había antes. Sin embargo, sabemos que en vísperas de las elecciones recientes, sobre todo en pueblos chicos, los agentes locales de ciertas candidaturas no han vacilado en distribuir toda clase de enseres entre sus clientelas electorales. Si ello sucede con el electorado que tenemos actualmente, no cuesta mucho imaginarse lo que sucedería si éste se reduce. Este vicio se agravará en los lugares donde el resultado de la elección es incierto.

Otro problema de los electorados pequeños es el mayor peso que adquieren en el total de los votantes las minorías que se movilizan por razones mono-temáticas (los "anti" o "pro" ésto o aquéllo).

En tales circunstancias quienes ganan las elecciones son quienes saben estimular la movilización de este tipo de minorías, generándose así una representación política sesgada. Asimismo, al ser bajo el número de votantes, surgen las voces que cuestionan la legitimidad de quienes han ganado las elecciones, y la de quienes, con un discurso demagógico y/o radicalizado, se atribuyen la representación de la gran masa que no vota. La apatía aparente de gran parte del electorado se debería, según quienes se especializan en hacer este discurso, a su descontento por las razones que ellos mismos dan. Con ello cunde fácilmente la impresión de que la democracia es hueca, y que los partidos políticos no representan sino a pequeñas minorías porque el "partido" más grande viene a ser el de quienes no votan.

¿El Voto Voluntario Fortalece o Debilita la Democracia?

Cabe agregar, además, que al reducirse el número de electores con el voto voluntario aumentarán en el electorado las proporciones de hombres (lo cual ya es evidente entre los inscritos menores de 29 años), y de quienes tienen una mejor situación socio-económica (lo cual sucede en todos los países donde se hace la comparación entre quienes votan y quienes no lo hacen).

Una tasa relativamente alta de participación electoral es la mejor vacuna contra estos problemas, y ella sólo se mantendrá en Chile con el voto obligatorio.

En Suma

Con el voto voluntario es probable que se reduzca en casi la mitad la votación válida en Chile. Con ello pueden volver a aparecer los vicios asociados a los electorados pequeños que había antes en Chile, y pueden aparecer algunos nuevos tales como la movilización de minorías monotemáticas. Dudo que la voluntariedad del voto fortalezca la democracia chilena, más bien temo que la debilite.

Para asegurar la obligatoriedad del voto conviene mantener un régimen de sanciones leves. Bastaría, por ejemplo, aplicar la multa por no votar a un 5% de la población electoral que se abstuvo para que el voto obligatorio quede respaldado.

No cabe duda que hay que facilitar la inscripción. Se pueden hacer cambios para estimularla sin llegar a hacerla automática, como serían permitir la inscripción en registros civiles y municipalidades. Y se puede hacer una campaña publicitaria para aumentar la inscripción juvenil ("¡si no votas no cuentas!"). Si se piensa en instituir un sistema de inscripción automática no conviene, al mismo tiempo, introducir el voto electrónico hasta que no se solucionen todos los problemas de este tipo de votación. Su seguridad es muy vulnerable a la acción de los hackers, como lo han demostrado los estudios recientes hechos en Estados Unidos. Es necesario acompañar el voto electrónico con la impresión de dos votos-recibo, uno para el elector y uno para la mesa receptora. Sólo así se puede comprobar, de surgir dudas, la veracidad del sistema.

En todo caso, recordemos que Chile pasó largos años perfeccionando su sistema electoral para hacerlo a prueba de fraudes y para asegurar que todos los chilenos participasen en él. El régimen militar sólo desechó la obligatoriedad de la inscripción al reinstaurarlo. Por corregir el descenso de la inscripción que ello produjo no abandonemos el resto del sistema, y sobre todo el voto obligatorio, ahora. Es el único mecanismo que permite que una alta proporción de la ciudadanía se pronuncie, en una democracia estable, frente a las opciones políticas que existen, reduciéndose el impacto de minorías monotemáticas y electores "acarreados".

Samuel Valenzuela: *sociólogo, profesor de la Universidad de Notre Dame, investigador asociado, CIEPLAN*