

Arturo Fontaine • Cristián Larroulet  
José Antonio Viera-Gallo • Ignacio Walker

EDITORES

MODERNIZACIÓN  
DEL RÉGIMEN ELECTORAL CHILENO



PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO  
CEP • LIBERTAD Y DESARROLLO • PROYECTAMÉRICA • CIEPLAN

Este libro ha sido financiado por el Fondo  
de Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF)



MODERNIZACIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL CHILENO

PRIMER EDICIÓN: mayo 2007

ISBN: 978-956-8425-05-7

© Centro de Estudios Públicos (CEP), Proyectamérica,  
Libertad y Desarrollo y Corporación de Estudios para  
Latinoamérica (CIEPLAN)

© Luis Antonio Sobrado, Javier Francisco Franco,  
Alejandro Tullio, Rodrigo Morales,  
Carlos Alberto Urruty y Elisabeth Unger

© Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo (PNUD), 2007

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
Dag Hammarskjöld 3241  
(CP 7630412) Vitacura • Teléfono (56-2) 6541000  
Santiago de Chile

CUIDADO DE LA EDICIÓN  
[www.tipografica.cl](http://www.tipografica.cl)

*Impreso en Chile*

Queda permitida la reproducción citando la fuente

# CONTENIDO

9 *Prólogo*, por Enrique Ganuza

## 1.

### EL ESTADO DEL ARTE

13 Hacia una participación electoral de mayor calidad  
JUAN IGNACIO GARCÍA

## 2.

### INSCRIPCIÓN AUTOMÁTICA

27 Inscripción automática  
MAHMUD ALEUY

#### EXPERIENCIA COMPARADA

45 La inscripción automática en el ordenamiento  
electoral costarricense  
LUIS ANTONIO SOBRADO

## 3.

### INTERVENCIÓN ELECTORAL

55 Intervención electoral y garantías electorales  
JOSÉ FRANCISCO GARCÍA E IGNACIO ILLANES

#### EXPERIENCIA COMPARADA

91 La Ley de Garantías en Colombia  
JAVIER FRANCISCO FRANCO

## 4.

## EL CUERPO ELECTORAL

- 101 La inscripción electoral de los jóvenes en Chile. Factores de incidencia y aproximaciones al debate  
SERGIO TORO
- 123 Voto de chilenos en el exterior: avances y discusiones  
SERGIO TORO E IGNACIO WALKER

## EXPERIENCIA COMPARADA

- 143 El voto de los argentinos residentes en el exterior  
ALEJANDRO TULLIO

## EXPERIENCIA COMPARADA

- 146 La participación político-electoral de los jóvenes en México  
RODRIGO MORALES

## 5.

## VOTO VOLUNTARIO Y VOTO OBLIGATORIO

- 157 El voto como derecho: una cuestión de principios  
LUCAS SIERRA
- 183 Participación electoral obligatoria: una defensa  
TOMÁS CHUAQUI

## EXPERIENCIA COMPARADA

- 205 La obligatoriedad del voto en Uruguay: sus fundamentos  
CARLOS ALBERTO URRUTY

## EXPERIENCIA COMPARADA

- 211 Lo bueno, lo malo y lo feo del voto obligatorio en Colombia: un debate inconcluso  
ELISABETH UNGAR

6.  
VOTO ELECTRÓNICO

221 La votación electrónica  
MAHMUD ALEUY

A MODO DE CONCLUSIÓN

243 Lecciones del Seminario Internacional sobre Modernización  
del Régimen Electoral Chileno

ANEXO

255 Informe sobre las comisiones y proyectos de ley tendientes  
a modernizar el régimen electoral en Chile  
JUAN CARLOS ARELLANO



## PRÓLOGO



ENRIQUE GANUZA

COORDINADOR RESIDENTE EN CHILE DEL SISTEMA  
DE NACIONES UNIDAS

En el último tiempo, Chile se ha visto enfrentado a una renovada discusión sobre la búsqueda de fórmulas democráticas que sean más representativas y aglutinadoras de los distintos actores de la sociedad. Con una democracia cada vez más madura, los nuevos desafíos se han referido a la generación de acuerdos y consensos que permitan perfeccionar, modernizar o reformar una estructura electoral que aún presenta desafíos importantes.

Si efectuáramos algún tipo de clasificación de este debate, resultaría fácil observar tres tópicos de suma trascendencia. Aunque cada uno tiene su propia especificidad, temas como el régimen electoral, el sistema de partidos y el sistema electoral son, sin duda, elementos centrales de la construcción de las reglas del juego democrático chileno.

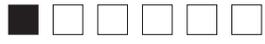
El libro que a continuación presentamos es el primero de tres volúmenes que abarcarán cada uno de los tópicos antes señalados. Para ello, se han reunido cuatro de los principales centros de estudios del país (CEP, CIEPLAN, Libertad y Desarrollo y Proyectamérica), en un Consorcio que realiza investigaciones, seminarios y grupos de discusión en torno a la elaboración de propuestas y diagnósticos que se puedan transformar en un instrumento útil para las futuras decisiones políticas.

El primer grupo de documentos —que son los que veremos en esta oportunidad— se refiere a la modernización del régimen electoral chileno. Se trata de un conjunto de reflexiones y propuestas en una perspectiva de perfeccionamiento de la democracia. En efecto, asuntos como la inscripción automática, la obligatoriedad o volunta-

riedad del voto, la conformación del cuerpo electoral (especialmente jóvenes y voto de chilenos en el extranjero), la intervención electoral y el voto electrónico, son temas y herramientas esenciales para avanzar hacia el desarrollo electoral chileno.

Así, la intención de este primer libro es reflotar cuestiones que, con mayor o menor resonancia, han sido discutidas en el Congreso Nacional y en diversos ámbitos de la vida del país. Es una muestra de consensos y disensos entre los distintos Centros respecto de temas de relevancia nacional. Si a ello sumamos las experiencias comparadas relacionadas con cada área (México, Costa Rica, Colombia, Uruguay y Argentina), estamos en presencia de un libro que no se puede perder de vista para las futuras decisiones sobre el régimen electoral.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y el Fondo de Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF) han apoyado generosamente los trabajos.



## EL ESTADO DEL ARTE



## HACIA UNA PARTICIPACIÓN ELECTORAL DE MAYOR CALIDAD



JUAN IGNACIO GARCÍA  
SERVICIO ELECTORAL CHILE

Cuando se habla de las falencias de nuestra democracia se señala, como la más destacada, aquella que se relaciona con la baja participación electoral. ¿Cuáles son las principales causas que se mencionan? En primer lugar, el creciente porcentaje de personas habilitadas para inscribirse en los registros electorales que finalmente no lo hacen y el hecho de que, entre estas personas, el grupo mayoritario lo constituya el sector etario entre 18 y 30 años. De igual forma, se alude la circunstancia histórica de la gran cantidad de chilenos que, teniendo edad para votar, no pueden participar por encontrarse fuera del país.

En cuanto a la calidad de la participación electoral, el tema de intervención electoral, ya sea pública o privada, se ha convertido en un factor de análisis obligado, tanto en Chile como en el extranjero (léase el caso de México).

Finalmente, aunque en menor grado, se alude a la inexistencia del voto electrónico como un elemento que podría disuadir a las personas para participar en procesos electorales.

A las situaciones ya descritas nos referiremos con mayor detalle en las siguientes páginas, aludiendo a las soluciones en estudio o en trámite legislativo, y haciendo presente que, a mi juicio, todas ellas se encuentran relacionadas entre sí.

Es preciso destacar que este análisis lo hago en calidad de observador y colaborador en la vida electoral de nuestro país y de otras naciones en que me ha tocado el honor de participar. No lo realizo como investigador ni pretende ser lección alguna. En este caso, lo que más cuenta es la experiencia. De ahí que este artículo sea menos un

artículo de opinión, que un texto descriptivo y analítico. Si menciono en algunas ocasiones legislaciones electorales de otros países, no las trato como caminos a seguir: en materia electoral, cada país tiene su propia idiosincrasia que determina su legislación, que a veces puede aparecer a los ojos de observadores como curiosa o arbitraria.

Lo que sí debe advertirse es que, paulatinamente, a través de la observación electoral internacional, se va creando un derecho electoral internacional, algo así como una guía de buena conducta, que de no adoptarse en un proceso electoral determinado correría éste el riesgo de no ser reconocido como válido o de tener, al menos, un carácter irregular.

#### LA INSCRIPCIÓN ELECTORAL AUTOMÁTICA Y EL VOTO VOLUNTARIO

La inscripción electoral automática, esto es, aquella que se practica por la autoridad administrativa, sin la voluntad de la persona afectada y por el solo hecho de cumplir una edad determinada, es la solución a que han arribado la inmensa mayoría de los regímenes electorales a nivel mundial. La inscripción electoral voluntaria —el caso chileno— es claramente la excepción.

En nuestro país, ello se ha percibido con claridad desde hace algunos años. Con la fórmula que impera en Chile, la persona se inscribe voluntariamente cuando lo desea, pero una vez que lo ha hecho está obligada a votar bajo pena de sanción. Esto ha llevado a que, desde 1989 a la fecha, más de dos millones de personas no se hayan inscrito aún en los registros electorales.

Desde la década de los noventa se vienen presentando iniciativas legales que tienden a promover la inscripción automática, pero agregando la voluntariedad del sufragio o, al menos, manteniéndolo como obligatorio sin sanción. Hasta ahora no ha habido consenso para aprobar estas iniciativas, existiendo un proyecto de ley reglamentario sobre el tema.

Los que ven este mecanismo como el más adecuado, sostienen que la verdadera abstención electoral es no votar, pero que ésta no puede existir a través de la no inscripción. Vale agregar, además, que el avance tecnológico en los procesos computacionales hace más fácil cualquier fórmula electrónica para elaborar el padrón electoral y

su posibilidad de auditarlo. Asimismo, al incorporar al padrón una cantidad tan significativa de personas resulta claro que la representatividad de los elegidos será mayor.

Reconocen los partidarios de la inscripción automática que ésta no es la panacea para enfrentar el problema, pero que es la fórmula más adecuada. Falta definir, por ejemplo, si este mecanismo producirá una mayor abstención porcentual en la ciudadanía, en especial si el sufragio es voluntario, como lo propone el proyecto de ley en trámite. IDEA Internacional, un organismo sueco que ha elaborado estadísticas mundiales sobre este tema, no lo estima evidente. Dependerá del interés que tengan los votantes para abstenerse o no.

De cualquier modo, para aquellos que siguen apoyando la inscripción voluntaria ésta es la opción que mejor respeta la voluntad de la persona de querer o no participar en un proceso electoral. Sostienen que traspasar la inscripción a un órgano administrativo tiende a disminuir el grado de confianza del elector en el sistema, sobre el cual aquél no tiene ingerencia alguna, salvo el cambio de domicilio electoral posterior.

Es necesario advertir que este último aspecto también produce discrepancias, ya que la voluntariedad en el cambio de domicilio puede provocar que una persona mantenga un domicilio electoral no verdadero por un tiempo indefinido, lo que acarrearía serias consecuencias para la organización del proceso. De ahí que, por ejemplo, la legislación electoral uruguaya determina que la persona que no vota en tres procesos electorales sucesivos, queda eliminada del padrón luego de un breve procedimiento.

El cambio de domicilio electoral no es un aspecto menor en este análisis. En las últimas elecciones realizadas en Chile, desde 1997 en adelante, un importante número de personas inscritas, entre seiscientos y setecientos mil, no concurrieron a votar en razón precisamente de figurar en un domicilio alejado de su lugar de votación. Ello representa casi un diez por ciento de los que efectivamente votan. Esas personas se dan el trabajo de ir a una comisaría o retén de Carabineros, y hacer regularmente largas filas para dejar constancia de su lejanía. Obviamente, con la inscripción automática esta situación debería tender a disminuir, si no a desaparecer.

El proyecto en trámite señala que, para los no inscritos, el domi-

cilio electoral es aquel que se indica como tal al obtenerse la cédula de identidad. Los que ya lo están —aproximadamente 8,2 millones— mantienen el domicilio que han señalado en el Registro Electoral. El cambio de domicilio lo harán conforme a las reglas que indica el proyecto, en las Juntas Inscriptoras actuales. Es una solución al menos, puesto que es un problema común en otros países. De ahí que cualquier combinación que se acoja —inscripción automática-voto voluntario, inscripción automática-voto obligatorio, o ambos voluntarios—, puede presentar, en mayor o menor medida, los mismos inconvenientes.

El hecho de ser obligatorias las dos actuaciones, trae consigo un efecto que ya conocemos en Chile: la sanción se hace muy difícil de cumplir por la gran cantidad de infractores. Se han probado otros sistemas de sanciones administrativas, como el impedimento de salida del país, sin mayores resultados. Como solución, parece prolongar un problema que ya tenemos hoy. Que ambos procesos sean voluntarios parece tender a una más amplia abstención, sobre todo en países con poblaciones de algún modo heterogéneas. Además, este sistema hace que el proceso electoral se haga más complejo, aunque sea válido decir también que en cualquier fórmula que se adopte ocurrirá algo parecido.

No es simple incorporar de una sola vez un 25% más de personas a un padrón, pero cabe señalar que el Servicio Electoral está preparado para hacerlo. En lo que se refiere al sufragio obligatorio o facultativo, podemos escribir varios tomos y hay argumentos muy fundados para apoyar ambas alternativas. El mundo nos da algunas señales: Europa, Estados Unidos, hoy, por ejemplo, tienen entre sus normas el voto facultativo. América Latina, en general, obligatorio, pero también sin sanción por no votar.

Haciendo un diagnóstico, sin pruebas suficientes, sino en base a algunas encuestas o a la correspondencia que recibe el Servicio Electoral, me atrevería a decir que en Chile, en esta materia, estamos en un período de transición entre generaciones. La juventud prefiere el voto facultativo; la mediana edad, el obligatorio, para ellos contiene un rito y una tradición, y además ya están inscritos y votan; la tercera edad, facultativo, dada la cantidad de casos de discapacidad u otros impedimentos.

Sin perjuicio de lo ya señalado, resultan evidentes las ventajas de contar con una inscripción automática. El hecho de que el Servicio Electoral sea un usuario del Registro Civil en lo que respecta a información de nuevos inscritos, no significa en absoluto que el padrón electoral, en definitiva, no lo confeccione el mismo Servicio Electoral, que contará con los elementos para actualizarlo, especialmente en lo que concierne a los cambios de domicilio. Esta fuente de información del Registro Civil no debiera presentar inconvenientes, puesto que ya existe en el régimen actual. Debe recordarse que la identidad del votante se acredita precisamente con su cédula de identidad.

Otros aspectos que habría que resolver en el proyecto legislativo en trámite, si se mantuviera la idea de aprobar el sufragio voluntario, es el tema de los vocales de mesas receptoras, ya que la carga de desempeñar esta delicada función se haría más pesada; si ese vocal designado pretendía no votar, para obligarlo a desempeñar el cargo habrá que compensarlo económicamente, como se acordó en la elección última, o buscar otro método de compensación.

Si el voto es facultativo, podría también ser introducido por etapas etáreas, como se ha intentado en proyectos anteriores; además de la reforma constitucional correspondiente.

Entre los parámetros con que se califica un régimen electoral aparece un criterio básico: éste debe ser más o menos amigable con los votantes. Pensemos en nuestro caso y en la materia en análisis. La inscripción automática es más amigable con los electores al evitarles la molestia de inscribirse, pero resulta menos amigable si se toma en cuenta que los lleva a votar según su apellido y por lo tanto los puede alejar de su domicilio electoral, tomando en consideración la cantidad de locales de votación que existan en el territorio electoral de que se trate. En cuanto al voto obligatorio con sanción por su incumplimiento y el facultativo, no existen dudas de que este último favorece al elector, que votaría cuando lo desee o le interese. En un factor a considerar.

#### LA VOTACIÓN DE CHILENOS EN EL EXTRANJERO

Si buscamos la mayor participación posible en un proceso electoral, resulta indudable que los ciudadanos hábiles para votar que residen

en otro país deben tener la posibilidad de sufragar en elecciones populares que se realicen en su propio país.

Este tema, no debatido en Estados Unidos, Canadá o Europa en general, ha sido objeto de análisis y estudios en Latinoamérica en los últimos veinte años. Gradualmente, los países de la región han ido incorporando este derecho de sufragio en sus legislaciones. Entre otros, Argentina, Perú, México, ahora último Ecuador, lo han hecho con diferentes matices y aplicable a elecciones presidenciales en general.

El caso de Colombia es más amplio en su estructura: ahí se eligen parlamentarios llamados «de ultramar» cuando sólo reciben sufragios de electores residentes fuera del país.

Tal vez sea México el país donde existen más acabados análisis sobre esta situación. Después de años de estudios se llegó a aprobar la respectiva legislación, que se aplicó en la última elección presidencial, permitiendo el voto por correo de los mexicanos que se inscribieron y votaron en el exterior. Lo hicieron desde 71 países. Nótese que la decisión de votar por correo es inédita en nuestro continente, y sigue el ejemplo de Estados Unidos, Canadá y Europa en que este sistema es ya habitual.

El caso chileno es bastante curioso en su desarrollo. En 1991 se presentó a tramitación legislativa una moción parlamentaria que concebía el derecho a sufragio de aquellos ciudadanos chilenos que residían en el exterior, sólo para elecciones presidenciales. Este proyecto fue aprobado en primer trámite en la Cámara de Diputados con amplia mayoría. No obstante, durante la tramitación en el Senado, en un segundo trámite, no pudo ser aprobado, quedando suspendido por largos años. En el año 2000, el gobierno decidió activar este proyecto modificando sustancialmente unas normas y transformándolo en una ley reglamentaria y muy detallada sobre la manera en que debía sufragarse en el exterior.

Este proyecto, presentado como indicación al anterior, no tuvo mejor suerte en su tramitación en el Senado, que ha continuado con el estudio de la materia. En el año 2006, el gobierno decidió presentar aquella indicación como nuevo proyecto de ley, con algunas modificaciones en la Cámara de Diputados y tramitarla paralelamente al anterior. La tramitación se encuentra, a la fecha, bastante avanzada en esa Cámara.

Como se puede observar, no ha sido fácil llegar a acuerdo en esta materia. Aparte de objeciones de carácter político —no es el caso referirse a ellas—, las objeciones mayores se refieren al hecho de que se otorga a los cónsules chilenos en el exterior la calidad de funcionarios electorales, a cargo de la inscripción y votación de los interesados, ya que la inscripción sería voluntaria según el proyecto. En la discusión legislativa se ha ido limitando esta función a los cónsules de carrera.

Se ha defendido expresamente la condición de que sea inscripción voluntaria, puesto que este tema se relaciona con la inscripción automática ya analizada anteriormente.

Si, en general, para los chilenos la inscripción es automática, resulta obvio que en ese padrón electoral van a figurar aquellas personas hábiles para sufragar que se encuentren en el extranjero y que dispongan de su cédula de identidad. Así lo han hecho en el pasado ciudadanos chilenos residentes en países limítrofes y que están inscritos en los registros electorales hoy en uso.

Al estar automáticamente inscritos, será el órgano administrativo el que los declare inscritos. ¿Dónde? En el lugar en que hayan adquirido la respectiva cédula u otro procedimiento que se aplique.

Ahí podríamos tener una relación y consecuencia de ambas situaciones. También incidirá en la resolución de este problema el que el sufragio sea obligatorio o facultativo, aunque el proyecto en cuestión, al inclinarse por la inscripción voluntaria, señala la tendencia vigente para residentes en Chile.

Lo cierto en este análisis es que hay un fuerte contingente de personas chilenas en el exterior que manifiestan su interés por ejercer el derecho a sufragio y así lo hacen saber por medios escritos, correspondencia, asociaciones, seminarios, etcétera. Difícilmente candidatos o candidatas que viajen al exterior podrán sustraerse a estas peticiones, y cabe referirse no sólo a candidatos sino a cualquiera autoridad que tenga contacto con esas personas. Importante es señalar que el Ministerio de Relaciones Exteriores ha establecido una Dirección especializada en la relación con las comunidades de chilenos en el exterior y es hoy inspiradora decidida de la iniciativa de otorgar el voto a los chilenos en el exterior.

## EL VOTO ELECTRÓNICO

A medida que se avanza en nuevas tecnologías, como es natural que así suceda, ellas se van incorporando a nuestra vida cotidiana y a las actividades que desarrollamos. El campo electoral no puede ser la excepción a esta regla; en especial en lo que se refiere a la inscripción electoral, cuya situación ya ha sido analizada en párrafos anteriores, al mecanismo de votación y al escrutinio del proceso electoral. Lo informático ha pasado a ser esencial en materia electoral para procesar información, padrones electorales, votación y escrutinios electrónicos.

Es en estos últimos aspectos donde la tecnología se ha ido incorporando en forma gradual en los últimos diez o quince años en diferentes países. Estados Unidos es obviamente el pionero en estos sistemas automatizados de votación ya que, desde la década de los sesenta, diversos Estados de la Unión han desarrollado sistemas electrónicos de votación y escrutinio.

En Latinoamérica, Brasil es el país que ha encabezado esta materia. Desde 1996, en un proceso que ha durado varios años, ha ido expandiendo el área de la votación electrónica desde los Estados con más votantes, al inicio, hasta la totalidad del país en la última elección. Más de cien millones de personas lo hicieron en gran orden y tranquilidad, probando que en la medida que el proceso se hace gradual y con grandes costos en lo educativo, todas las personas, cualquiera que sea su nivel cultural, se habitúan al nuevo formato.

Lo anterior queda demostrado asimismo en el caso de India. En ese país, de gran adelanto tecnológico, hace varios años que decenas de millones de personas votan en un mecanismo electrónico diseñado en el mismo país, que les permite votar en una pantalla con nombres y símbolos de partidos políticos.

Brasil no sólo se ha limitado a otorgar a sus ciudadanos la posibilidad de votar por medios electrónicos, sino que ha facilitado a otros países de la región las máquinas brasileñas de votación. Es el caso de Paraguay, en que ya más de la mitad de sus votantes en la última elección lo hicieron en dichas máquinas, con ligeras variaciones.

En Europa, el voto electrónico todavía no representa a la generalidad de los países; sólo Bélgica y Holanda han introducido masivamente las máquinas de votación para las elecciones. Ello confirma

que el proceso de avance tecnológico no resulta fácil de incorporar. Las razones de esta aseveración hay que buscarlas en algunas desventajas del sistema electrónico de votación, que han sido analizadas en numerosos seminarios y reuniones internacionales. La principal de ellas es la desconfianza del electorado, la que sólo se evita con el proceso educativo paralelo. Si el sistema produce esa desconfianza, lo mejor es postergar su inicio como lo han hecho numerosos países de la región.

Otras objeciones que se formulan al voto electrónico es que el costo inicial del proceso es alto. Venezuela, con sus propios medios, es el caso más emblemático en el que se ha invertido un fuerte capital para lograr la introducción del sistema.

Además, se objeta el hecho de que siempre se requerirá tener como alternativa el sistema manual, en caso de fallar el electrónico.

La alternativa brasileña, que ha sido apoyada por la OEA, es una opción que no es aceptada en su totalidad por otros países, ya que implica la presencia y asistencia técnica antes o durante el proceso electoral de expertos brasileños. Ecuador dio una señal equívoca en esta materia al utilizar en su última elección a una empresa brasileña para el computo electrónico de votación, con resultados negativos para la evaluación.

Sin perjuicio de lo expuesto, el voto electrónico tiene ventajas indudables. Desde luego, la más importante: hace desaparecer la impresión de las cédulas, algo bastante largo y difícil en cualquier sistema y el propio manejo de ellas por personas de muy diferentes culturas que muchas veces se pueden equivocar en sumas, en escrituras y en decisiones sobre la validez o nulidad de los sufragios. Por supuesto lo anterior es válido en la medida que el sistema electrónico esté debidamente auditado, ya que de otro modo éste pierde las anteriores ventajas.

Se especula que el voto electrónico también sería más atractivo para los sectores juveniles, mucho más acostumbrados a las nuevas tecnologías, lo que iría en provecho de una mayor participación.

Resulta válido pensar que el voto electrónico tiene más asegurada su aceptación si el sistema ha sido introducido por etapas o planes pilotos, ojala a niveles de estructuras locales. La experiencia chilena de algunas municipalidades que han efectuado consultas por medios

electrónicos es positiva. Lo mismo puede decirse de la experiencia que han tenido algunos gremios o asociaciones que han hecho votar a sus afiliados por medios electrónicos.

La historia electoral de los países de la región demuestra que el voto electrónico es mayormente aceptado cuando éste se ejerce en un régimen electoral criticado o en el que se desconfía. Es un cambio que los votantes ven con naturalidad. Una imposición del nuevo régimen podría ser vista con desconfianza por ese mismo electorado. De ahí que en Chile el proceso de discusión sobre la posible incorporación del voto electrónico no tenga un carácter urgente, pero sí necesario en el corto o mediano plazo. Es imposible pretender una improvisación en un proceso que afecta a más de diez millones de personas. Todas las alternativas y consecuencias deben ser rigurosamente estudiadas.

El Servicio Electoral, en Chile, se ha ido preparando para una eventual introducción del nuevo sistema. Se han encargado estudios, se ha asistido a foros y reuniones en que se han planteado sus problemas y ventajas.

En materia legislativa, se han presentado proyectos de ley que, por ahora, no han tenido la repercusión debida. Si se desea avanzar en esta materia, y gozando Chile de un gran interés en la innovación tecnológica, es la oportunidad para que se cree, por ejemplo, un prototipo de máquina de votación que esté acorde con nuestra manera de ver este tipo de iniciativas. Parece natural, entonces, estudiarlas.

#### LA INTERVENCIÓN ELECTORAL

Como ya se ha dicho, este tema ha ido ganando actualidad en la medida en que la observación nacional e internacional se ha hecho más intensa y decisiva en el mundo electoral. Expliquemos lo que sucede. ¿Qué se busca con la observación? Lo principal, que hayan garantías de equidad en el proceso electoral, es decir, que no existan sectores privilegiados, que se presente igual acceso a los medios, que el financiamiento político sea equitativo, que la intervención de grupos de presión sea regulada o prohibida, y muchos otros factores que pueden causar una influencia indebida en el proceso. Resulta evidente que la observación electoral ha sido determinante para activar un

tema que ha existido desde los inicios de cualquier régimen electoral que se estudie.

Las normas escritas han estado y están incorporadas en las legislaciones, no sólo electorales, sino que administrativas y judiciales. Lo que sucede es que la intervención es de difícil prueba y puede acarrear incluso perjuicios para los que denuncian los hechos. De ahí que la mejor manera de actuar contra cualquier intervención es con las medidas de transparencia, información y una legislación cada vez más reglamentaria y que aplique sanciones drásticas para la indebida participación en procesos electorales, o fijando límites al accionar de grupos de presión o de otros actores.

En el caso chileno la evolución legislativa es clara en el sentido de avanzar en el proceso regulatorio de esta actividad. En las primeras leyes electorales chilenas el tema era tocado a través de la prohibición de intervención de autoridades públicas en las elecciones, salvo las permitidas por la ley y, por otra parte, la sanción al cohecho, que incluso podría llegar a la nulidad del proceso una vez probado.

En leyes posteriores se regularon temas como la propaganda electoral, limitando sus plazos y la adecuación de las tarifas de los medios, para garantizar la equidad en las elecciones. En los últimos años se ha legislado en materia de financiamiento político y límites en el gasto electoral. Uno de los fines principales de este tipo de legislación es otorgar garantías de equidad en la competencia electoral entre los candidatos y partidos políticos, y dar transparencia al financiamiento que reciben, tanto público como privado.

Por su parte, la Contraloría General de la República es un órgano que, de acuerdo a sus medios, ha sido un permanente fiscalizador de la función que cumplen los organismos públicos y sus funcionarios durante los procesos electorales. Basta recordar el importante número de alcaldes que han sido removidos de sus cargos, debido a la intervención electoral indebida o errada ejecución presupuestaria por ese motivo.

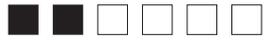
La agenda a favor de la probidad que ha encabezado el Supremo Gobierno, y algunas de las medidas que ahí se proponen, van en la dirección de prevenir la intervención electoral y la corrupción. Transparencia Internacional, una ONG de vasta experiencia y figuración en nuestra región, ha sido una impulsora importante de inicia-

tivas en pro de la transparencia en los procesos electorales y de la no intervención electoral en ellos.

A mayor transparencia, a mayor información, se hace más difícil el fraude, la corrupción, o las irregularidades que puedan cometerse. Lo anterior tiene una contraparte y ésta es la información que se realiza por medios cada vez más masivos, como internet. Este medio amplía de tal manera el campo en que la sociedad civil se relaciona con la información, que logra que a través de ella se realicen denuncias o se aclaren situaciones irregulares o delictivas. Los medios de comunicación y la ciudadanía o sociedad civil han pasado a desempeñar un papel esencial en la acción pública en este sentido, sin perjuicio de lo que hagan también los partidos políticos.

Ejemplos de lo anterior encontraremos especialmente en Estados Unidos, donde experiencias como internet o los blogs han servido para hacer públicos hechos que afectan a personajes públicos o políticos, y que denuncian hechos que constituyen intervención electoral.

El mundo de la información y la transparencia será un elemento esencial en el ataque a la intervención electoral o la presión indebida. En este sentido, bueno es dejar en claro que con lo anterior no se está afectando el legítimo derecho que tienen los actores de un proceso electoral a presentar sus propuestas a la ciudadanía, con la publicidad adecuada y de acuerdo a la normativa legal que lo regula.



INSCRIPCIÓN AUTOMÁTICA



# INSCRIPCIÓN AUTOMÁTICA



MAHMUD ALEUY  
PROYECTAMÉRICA

La inscripción automática será analizada en el presente documento dentro del marco de un fenómeno más amplio, como es el de la participación política en general y la electoral en particular.<sup>1</sup> Asumimos que ella es uno de los elementos que puede contribuir a «apoyar los esfuerzos de Chile para modernizar y perfeccionar/reformar el sistema electoral».

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA<sup>2</sup>

Para evitar confusiones conceptuales, normativas y empíricas, habituales en un tema tan extenso y complejo como es la participación electoral, me permito mencionar las siguientes consideraciones:

1. La participación política electoral es sólo uno de los elementos constitutivos de la participación política en un régimen democrático. En efecto, y como lo muestran la realidad y los diversos estudios al respecto, el ejercicio del voto por parte de un miembro de la «ciudad» es sólo una de las maneras de participar en el conjunto de los asuntos públicos de la sociedad.
2. La participación puede ser considerada, al menos, desde dos perspectivas «polares»:

---

<sup>1</sup> En el desarrollo del texto entenderemos el concepto *participación* como *participación político electoral*.

<sup>2</sup> Este apartado se basa íntegramente, salvo lo indicado, en los planteamientos desarrollados por Nohlen (1995) y Vallés y Bosch (1997).

- Una polaridad es entenderla como un «fin» o como un «medio». La primera, apunta al hecho de representar un «valor en sí misma», ya que el solo acto de votar es asumido como positivo (como un valor), porque denotaría que el votante se siente parte integrante e integrada<sup>3</sup> de la comunidad política. La segunda tiene sólo un sentido instrumental al hacer referencia a cumplir con uno de los objetivos principales de la democracia representativa, cual es la medición cuantitativa de la voluntad de los ciudadanos al momento de elegir a las autoridades o pronunciarse en plebiscito.
- La segunda polaridad posible es considerar la participación como un «derecho» o como una «función». En el primer sentido, se entiende que el ciudadano tiene la facultad de ejercer con libertad y lícitamente el ejercicio de sufragar, lo que significa la posibilidad de ejercerlo o no ejercerlo. En el segundo caso, al cumplir una acción (votar), que es consustancial al sistema democrático, el ciudadano cumple con un deber para con la sociedad.

3. Desde el punto de vista conceptual, la participación puede analizarse también a través de dos teorías: la liberal y la republicana. La primera, se basa en que:

- La participación hace referencia y queda determinada según el grado de libertad que existe en una sociedad específica.
- Dicha participación conlleva la existencia empírica de ciudadanos activos y pasivos (abstencionistas).
- Aquí, un sistema democrático «sano» es aquel donde la participación es alta y uno anómalo si ésta es muy alta.

Además, autores más recientes han desarrollado teorías basadas en la utilidad que los electores perciben frente al acto de votar, aplicando esquemas propios de las corrientes económicas de mercado (Aldrich, 1993).

---

<sup>3</sup> La mención a «sentirse integrado» no es irrelevante, sobre todo en los casos de las minorías étnicas u otras.

La concepción republicana, a su vez, considera que:

- La participación es una condición fundamental y precondition necesaria para el sistema democrático.
- Así, los ciudadanos pasivos son una anomalía del sistema.
- Aquí, un sistema democrático «sano» es el que es capaz de lograr que los ciudadanos tengan una práctica comprometida en la toma de decisiones en el máximo de ámbitos existentes en la sociedad.

4. Los factores que influyen en la participación, en el sentido que le damos en este texto, se pueden agrupar de manera simple de la siguiente forma:

a. Estructurales:

- Las características de la cultura política.<sup>4</sup>
- La concepción del voto.<sup>5</sup>
- La condición socioeconómica de los electores.
- Composición del electorado.<sup>6</sup>

b. Del sistema político:

- Grado de competencia entre los partidos en las elecciones.
- Capacidad de motivación del electorado.
- Expectativas de los votantes en los candidatos.
- Grado de confianza en las instituciones democráticas.

---

<sup>4</sup> Aquí influyen, principalmente, aspectos como: las tradiciones políticas (en particular: consenso-conflicto), el concepto y relación con el poder, etcétera.

<sup>5</sup> De acuerdo a las «polaridades» descritas en el punto 2.

<sup>6</sup> Se refiere a la mayor o menor proporción de minorías específicas existentes en una sociedad determinada.

c. Del derecho electoral:

- Características del sistema electoral.<sup>7</sup>
- Modelo de inscripción (automático o no).
- Tipo de voto (obligatorio o voluntario).
- Tipo de organismos electorales.

d. Contingentes:

- Tipo de elección (presidencial, parlamentaria o municipal).
- Grado de simultaneidad de las elecciones.
- Grado de acceso a los lugares de votación según condiciones geográficas o climáticas.

5. De acuerdo al tema que nos convoca, resulta claro que nuestro problema queda radicado fundamentalmente en el área que hemos denominado «del derecho electoral». Para ello resulta necesario puntualizar dos aspectos adicionales. El primero se refiere a la influencia de la o las instituciones electorales (en nuestro caso el Servicio Electoral) en la participación y, dentro de éstas, las tecnologías disponibles para ello; y el segundo, a la relación de la participación con el voto obligatorio o voluntario.

6. La relación entre institución electoral y participación parte del simple hecho que si las elecciones son uno de los principales —aunque no el único— medio de participación política en nuestras sociedades y existen determinadas instituciones que son las responsables de aquéllas, entonces hay una influencia entre ambas.

El grado de influencia no puede ser considerado como directo o determinante, dado que en algunos países (Estados Unidos, por ejemplo) existe un eficiente «organismo electoral» y la participación es baja. Por lo anterior, podemos decir que la influencia es más bien

---

<sup>7</sup> Entendemos por características del sistema electoral aquellas referidas a distribución de los territorios electorales, mecanismo de inscripción, método de determinación de escaños, etcétera.

indirecta, ya que la calidad técnica del organismo responsable de organizar las elecciones ofrece condiciones de contexto, que pueden ser favorables o desfavorables, para la adecuada participación de los ciudadanos.

Miradas así las cosas, es posible aventurar que algunas de las condiciones que incentivan la participación son:

- El grado de modernización de la administración electoral.
- La capacidad técnica del personal involucrado.
- El grado de automatización del registro electoral.
- La distribución de los locales de votación para el fácil acceso de los votantes.
- La sencillez de la papeleta de votación.
- La fluidez de los procesos electorales previos (convocatoria) y posteriores (recuento).

Actualmente existen algunas corrientes de pensamiento que le asignan a la autoridad electoral, además, la función de ser agente de educación cívica.

Relacionadas con el «grado de automatización del registro electoral» se encuentran las modernas tecnologías de la información y las comunicaciones, como instrumentos funcionales que contribuyen eficiente y eficazmente a la automatización mencionada.

7. Despejar la relación entre la participación electoral y el carácter del voto —obligatorio o voluntario— resulta fundamental para analizar el tema de la inscripción automática. Con frecuencia se entremezclan ambos asuntos porque se encuentran en la misma área (que hemos denominado derecho electoral), pero no necesariamente son en estricto rigor dependientes entre sí. Desafortunadamente, algunas de las iniciativas legales existentes han hecho que se relacionen ambas realidades, produciendo debates académicos y políticos donde el factor fundamental de los análisis está determinado por la opción voto voluntario o voto obligatorio, y se termina «sobredeterminando» el tema de la inscripción automática (Fuentes, 2004; Huneus, 2004; Garretón, 2005).

Como el objetivo de este trabajo no apunta al debate del factor voluntario u obligatorio del voto, y en el estudio de Patricio Navia (2004) queda demostrado que no es necesario optar por alguna de las alternativas para impulsar la inscripción automática,<sup>8</sup> resulta indispensable resaltar que uno de los beneficios que se producen con la inscripción automática es que se despeja la llamada abstención encubierta. Y en este tema sí influye sustantivamente el tipo de voto (obligatorio o voluntario), como lo demuestran el conjunto de debates académicos y políticos al respecto.

En efecto, la abstención es la diferencia entre los inscritos y los que efectivamente ejercen el voto. Al no haber inscripción automática, los inscritos son menos que los que tienen derecho a voto y esa diferencia no es contemplada en la abstención. Actualmente los analistas coinciden en que los no inscritos son también parte del fenómeno abstencionista, y han pasado a ser considerados como «abstención encubierta». Por otra parte, en los análisis del fenómeno abstencionista también se han integrado los que votan nulo o en blanco. Ello, porque se asume cada vez más que el malestar ciudadano con el sistema político se manifiesta empíricamente en la medición de la abstención y, por tanto, cuando el voto es obligatorio, nuevamente se produce una distorsión que podemos denominar *abstención encubierta participativa*.

8. Además, en el amplio y extendido debate sobre la profundización de la participación política en democracia, las nuevas tecnologías de la información y comunicación han ido ocupando un espacio relevante. En efecto, el uso creciente y generalizado de éstas en los distintos campos del accionar de las personas ha llevado a preguntarse por qué no emplear esos mecanismos para resolver la constante búsqueda de más democracia en nuestras sociedades, sobre todo cuando la abstención creciente en las elecciones se presenta como un obstáculo para alcanzar ese fin.

9. En definitiva, asumimos que «el supuesto que subyace es que la democracia se legitima y, al mismo tiempo, se consolida por medio

---

<sup>8</sup> Para un análisis detallado del tema, véase Navia (2004).

de la participación masiva en los actos electorales, es decir, por medio de una alta participación electoral. En este sentido, la sola celebración de elecciones no basta; tampoco la garantía del pluralismo político y de la libertad del elector de escoger libremente entre las ofertas electorales, ya que para cumplir con las expectativas que se han generado en torno a la democracia se requiere, además, una alta concurrencia del soberano, el pueblo, al acto electoral. Este exigente criterio lleva, primero, a destacar el abstencionismo y, segundo, a interpretaciones del fenómeno tendientes a cuestionar la calidad de la democracia y a poner el acento en la desafección de la gente frente a ella» (Nohlen, 2004).

Las propuestas que afloran sobre el tema son: el voto automático y la inscripción automática. Por esta última entenderemos la acción de quedar automáticamente registrado en el Servicio Electoral al cumplir la edad suficiente, según la legislación de cada país, para ejercer el derecho o el deber de votar sin trámite adicional alguno para los ciudadanos (véase Díaz, Callis y Wilhelm, 2004).

10. El abstencionismo está muy ligado con la obligatoriedad de realizar un acto destinado a obtener la inscripción en los registros electorales para así poder participar de los procedimientos democráticos. Se establece un requisito que podría evitarse, facilitando entonces el sufragio. Con la implementación de la inscripción automática se lograrían las siguientes ventajas:

- El empadronamiento es más sencillo, más rápido y barato.
- Exige menos trámites adicionales para poder votar ya que elimina obstáculos, en especial a los sectores socialmente más desfavorecidos y a los jóvenes.
- Hace más eficiente al registro electoral e impide su envejecimiento.
- Favorece la participación electoral y disminuye los índices de ausentismo técnico.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Seminario Internacional organizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) y los cuatro principales centros de pensamiento del país liga-

«Por otra parte se ha argumentado que un efecto deseado de la automatización de la inscripción electoral, se traduzca en una participación masiva en los eventos electorales, bajo el supuesto que muchas personas no acuden a las juntas inscriptoras por la desidia que les produce el trámite burocrático o lo poco accesible que éste es» (véase Díaz, Callis y Wilhelm, 2004). Estas juntas funcionan en un determinado período del año y no en muchos lugares.

Se puede sostener que existe un número significativo de personas que se entusiasman con los procesos electorales, especialmente durante las campañas presidenciales, y no pueden votar por no haberse inscrito con anterioridad.

La inscripción automática tendría además, como hemos visto, otro efecto beneficioso, que se traduciría en transparentar la abstención. En la actualidad, en nuestro país la abstención se refiere sólo a aquellos que estando en los registros electorales no acuden a las urnas; no se considera a los mayores de 18 años que no están inscritos. De esta manera, ya no se podría hablar de un 13% o un 15% de abstención, sino que de un 40%, que es la cifra real.

1.1. Las interrogantes iniciales para la implementación práctica de la inscripción automática serían:

- ¿Cómo el padrón se actualizará para cada evento electoral? Sobre todo en lo que dice relación con las comunas en que los electores deberán sufragar.
- ¿Cómo se efectuará la asignación de domicilio para los nuevos inscritos y como se realizarían los cambios posteriores? Toda vez que al ser la inscripción automática debería existir un mecanismo también automático para regularlo.

Los recursos tecnológicos son de gran importancia y utilidad frente a las inquietudes indicadas. Si por vía de internet podemos conocer el lugar de votación que nos corresponde, por igual camino podríamos conocer el lugar de la inscripción automática. Respecto al domicilio, se puede asumir como verdadero el último que figura en

---

dos a la Alianza y a la Concertación (CIEPLAN, CEP, Libertad y Desarrollo y Proyectamérica), noviembre del 2006.

el Registro Civil y si la persona desea actualizarlo podría hacerlo vía internet.

12. La decisión de acudir a las urnas es un derecho de todos los ciudadanos habilitados para ello, sin embargo este derecho se debe entender en el contexto de la libertad individual consagrada en la Carta Fundamental, de tal manera que, finalmente, el ordenamiento jurídico debe armonizar la posibilidad de la participación con el hecho de hacerlo libremente. En este sentido, a mi juicio, la ecuación inscripción automática y votación voluntaria sería la correcta. El Estado estaría así facilitando al ciudadano el ejercicio de su derecho a participar.

#### DATOS DE LA SITUACIÓN CHILENA

La clara apatía que presenta la ciudadanía chilena con respecto a la participación electoral es un aspecto preocupante para la tarea de profundizar cada día más las prácticas democráticas. En la actualidad, el marco legal de nuestro país muestra claras señales de rigidez en dicho proceso; en otras palabras, los obstáculos que impone el marco normativo tienden a producir un efecto de abstención electoral por parte de la ciudadanía.

El artículo 35 de la Ley 18.556 reza lo siguiente con respecto a lo anterior:

Las inscripciones electorales sólo podrán realizarse en los siguientes períodos:

- a) En los siete primeros días hábiles de cada mes, y
- b) En cualquier día hábil dentro de los noventa días anteriores a la fecha de cierre de los Registros que proceda antes de una elección ordinaria, en virtud de lo dispuesto en el inciso siguiente. Los Registros que no se hubieren alcanzado a completar hasta el centésimo vigésimo día anterior a la fecha de una elección ordinaria o hasta el día en que se publique en el Diario Oficial la convocatoria a un plebiscito o a una elección extraordinaria, se cerrarán transitoriamente en conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 (véase Navia, 2004).

Como se desprende de lo anterior, el acto de inscribirse está lle-

no de trámites burocráticos engorrosos que contribuyen a la poca motivación de la gente y en particular de los jóvenes de querer ser legalmente ciudadanos. Dichos trámites no sólo son complicados de hacer la primera vez, ya que la inamovilidad y rigidez del Servicio Electoral chileno no permite la constante actualización de las bases de datos de las personas que sufragan.

En este sentido, la propuesta de Patricio Navia resulta interesante y merece ser recogida:

Al modificar la ley orgánica constitucional, estableciendo la automatización de la inscripción electoral, ya sea al momento de renovar el carné de identidad o al realizar algún otro trámite oficial, las autoridades pueden enviar también una señal de modernidad, eficiencia en la administración pública y eliminación de trámites burocráticos innecesarios. Al establecer una relación entre la renovación del carné de identidad y la inscripción electoral, también se facilita la actualización del padrón electoral, permitiendo así que los electores puedan votar en las comunas donde residen y no se vean obligados a hacerlo en las comunas donde se inscribieron por primera vez. Al automatizar el proceso, se logra inmediatamente la incorporación de todos aquellos chilenos en edad de votar que no pueden ejercer ahora su condición de ciudadanos.

La automatización del padrón también facilitaría la actualización de los registros electorales. Utilizando los resultados preliminares del Censo del 2002, podemos ver que las comunas más pobladas del país no son necesariamente las comunas con más electores inscritos para votar. Esto, porque mucha gente que se cambia de residencia no actualiza su inscripción en el Servel (Navia, 2004: 97).

La preocupación por la falta de participación electoral tiene como soporte cifras abismantes, ya que:

de acuerdo con el último Censo, 10.444.605 chilenos tienen más de 18 años, por lo que hay todavía cerca de dos millones cuatrocientos mil ciudadanos, que reuniendo los requisitos para votar, no se han inscrito. De ellos, según cifras del Servicio Electoral, casi dos millones tienen menos de 35 años. Entonces, cerca de una tercera parte de los chilenos (3.410.313, equivalente al 32,65%) no participa de la vida democrática. Y ésa es una cifra alarmante, porque en definitiva,

las dos alianzas principales, en su conjunto, sólo logran representar a algo más del 55% de los chilenos (Insulza, 2004).

El tema se puede percibir mejor al analizar el comportamiento histórico de los Registros Electorales en nuestro país.

### *Período 1925-1973*

Una breve visualización de la evolución de los registros electorales, desde la instauración de la Constitución del año 1925, nos demuestra que éstos se iniciaron con un 7% de la población remontando al 47%. En su evolución se aprecian claramente los efectos de disposiciones legislativas, como el derecho a sufragio de la mujer en los años cincuenta, la inscripción obligatoria en los sesenta y la extensión del derecho a sufragio a las personas mayores de 18 años en los setenta.

Eventos políticos, como elecciones de tipo confrontacional, de resultado incierto, también influyen en estos procesos, motivando inscripciones masivas, como puede observarse en los años 1964 y 1970. En la tabla siguiente se pueden apreciar los datos de población, mayores de 18 años y los votantes (Meller, 1996; Cruz Coke, 1983).

Año	Población (miles)	Mayores 18 años (miles)	Votantes
1894	2.676	1.304	114
1915	3.530	1.738	150
1920	3.730	1.839	167
1932	4.425	2.287	343
1942	5.219	2.666	465
1952	5.933	3.278	954
1958	7.851	3.654	1.236
1964	8.387	4.088	2.512
1970	9.504	5.202	2.923
1973	9.850	5.238	3.620

### *Período 1988-2005*

El reinicio de las actividades electorales, con la actual legislación, que no obliga a la inscripción, debuta con un universo electoral de ins-

critos del 58% sobre la población total, cifra excepcionalmente alta, incluso a nivel internacional, para la composición de edad vigente a esa fecha. Este valor se conserva invariable hasta el presente.

Es interesante destacar que la población con derecho a voto, mayor de 18 años, estructura un padrón electoral con una cifra aún más insólita del 92% para caer al 84%, ocho años más tarde (1997).

En la tabla siguiente se pueden observar los datos específicos.<sup>10</sup>

Año	Población (miles)	Mayores 18 años (miles)	Inscritos (miles)
1988	12.748	8.062	7.436
1989	12.964	8.243	7.558
1992	13.665	8.775	7.840
1993	13.909	8.951	8.085
1996	14.596	9.464	8.073
1997	14.796	9.627	8.069
1999	15.197	9.945	8.084
2000	15.398	10.100	8.089
2004	16.093	10.601	8.012
2005	16.267	11.055	8.220

Además, el universo electoral de inscritos es razonable, con una afectación preocupante en el segmento de la población de 18 a 27 años, que sin duda de no tomarse medidas correctivas irá en aumento. Es conveniente destacar que en países desarrollados la preocupación por concurrir a las urnas se ha diferido a edades mayores, en la medida que los problemas sociales son percibidos con mayor intensidad.

## Abstención, votos nulos y blancos

### *Período anterior a 1973*

La abstención ha sido una constante en nuestra historia electoral. Puede considerarse como un partido más, con comportamientos co-

<sup>10</sup> Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas ([www.ine.cl](http://www.ine.cl)) y Servicio Electoral ([www.servel.cl](http://www.servel.cl)).

rrelacionados con hechos políticos relevantes. La cifra de abstención históricamente se ubica en el orden del 25%, bajando significativamente frente a eventos políticos trascendentes, como fueron las elecciones presidenciales de 1964 y 1970, donde se reduce al 13% y 17%, respectivamente. Los votos nulos y blancos se mueven en el orden del 3 al 4%, totalizando un segmento de ciudadanos inscritos no participativo del orden del 29%.

### *Período 1988-1997*

La normalización de las actividades electorales llega con nuevos comportamientos. La abstención se reduce al 6% en una elección trascendental en 1989, y se estabiliza en el 13% en eventos posteriores. Sin embargo, los votos nulos y blancos comienzan a incrementarse de un valor razonable de 5%, para culminar con un 18% en las recientes elecciones parlamentarias, siendo difícil de establecer si obedece a un «voto castigo» o a una abstención solapada para evitar las multas correspondientes.

Abstención, votos nulos y blancos, medidos sobre el total de inscritos en 1997, alcanzan un valor similar al 29% tradicional del período democrático de las décadas de los sesenta y setenta.

Podría establecerse como referente un concepto de «población políticamente activa», ciudadanos que concurren a sufragar y votan por un candidato o lista específica. Estos sufragios, calificados como votos válidos, pueden relacionarse con el total de la población o sobre el segmento de ella, mayor de 18 años. Esto nos permite observar que su participación sobre la población total del orden del 30% fue remontando hasta el 39% en el año 1973, y luego de alcanzar un máximo del 52%, en 1989, declina a un 41% en 1997.

La misma población políticamente activa, referida a la población mayor de 18 años, representa el 60% en las últimas parlamentarias, valor superior a los de antaño, pero preocupante en cuanto a su brusco descenso del máximo de 82%, alcanzado en 1989. Sin embargo, podemos observar que las recientes elecciones presidenciales levantan nuevamente esta cifra al 71%.

Muchas especulaciones políticas se han hecho y se seguirán haciendo sobre este fenómeno de los votos nulos y blancos. Podría es-

timarse que la actual ley electoral, con su sistema binominal y la permisividad de pactos, limita exageradamente las diversas alternativas u opciones a las que aspira el elector, situación que se reproducen en las elecciones de concejales y alcaldes en lista únicas, y con una particular normativa para nominar a estos últimos. El derecho del ciudadano de elegir voluntariamente se rigidiza con una oferta de opciones limitadas de candidatos, además de una artificialidad en la nominación de gran parte de los mismos.

No se puede desconocer la particularidad de las dos últimas elecciones municipal y parlamentarias, que demuestran un alto índice de votos nulos y blancos, las que no fueron aparejadas con una elección presidencial, que naturalmente es más *atractiva* para la población, como quedó demostrado en el evento recién pasado. A pesar de todo, las cifras de abstención, agregada a los votos nulos y blancos, no se escapan dramáticamente de valores conocidos y más bien podría interpretarse como que una situación puntual de excepción mal acostumbró a la opinión pública (Wilhelm, 1998).

#### INSCRIPCIÓN ELECTORAL: LATINOAMÉRICA

Analizando la legislación electoral de diversos países de la región, es posible establecer que la inscripción electoral automática en América Latina es aplicada en una proporción bastante inferior si se compara con la utilización del registro electoral obligatorio.

Es así como se puede mencionar —en base a estudios realizados por la Flacso (Fuentes y Villar, 2004)— a Brasil, Perú, Costa Rica y Ecuador como los cuatro países que incluyen en sus actuales legislaciones el registro o inscripción electoral automática con miras a disminuir el abstencionismo, corrigiendo los obsoletos procesos de inscripción.

Asimismo, son once los países que hasta el día de hoy mantienen la obligatoriedad del empadronamiento electoral como institución o más bien como regla clave que rige el sufragio dentro del juego democrático delineado por la voluntad política propia de cada Estado soberano; por tanto, dentro de esta categoría electoral, fundada meramente en el tipo de inscripción, se pueden incluir países con sistemas sociopolíticos diversos, como Uruguay, Argentina, Bolivia,

Honduras, Paraguay, El Salvador, Guatemala, Panamá, República Dominicana y Venezuela; eso sí, con diversas variaciones en cuanto a la obligatoriedad o voluntariedad del voto como se especificará más adelante. Por otro lado, solamente se insertan bajo el ordenamiento de países con inscripción voluntaria Colombia y Chile.

Otro factor estructural relacionado al proceso electoral, bastante ligado al tipo de registro, es el de la votación misma. En efecto, si bien cada país presenta un tipo de registro, ya sea automático, obligatorio o voluntario, también presenta otra variable manifestada en la obligatoriedad o voluntariedad del voto, quizás aún más decisiva en cuanto a las diversas dimensiones del desarrollo democrático, como la participación electoral y las libertades y derechos que dicho régimen debe asegurar. La experiencia demuestra que la relación entre el mecanismo de inscripción y la votación voluntaria u obligatoria condicionan fuertemente la participación de los ciudadanos en las urnas. Por tal motivo, todos los países antes mencionados poseen en su estructura electoral la institución del voto obligatorio, con excepción del caso colombiano y nicaragüense.

En cuanto a la inscripción automática y su aplicación, Perú es un ejemplo.

#### PERÚ: REGISTRO AUTOMÁTICO Y VOTO OBLIGATORIO

En Perú, la actual Constitución de 1993 creó el Sistema Electoral Peruano, conformado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil,<sup>11</sup> el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Siendo el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) el que actualiza el Registro Único de Identificación de las personas naturales que contiene en su universo a todos los peruanos desde la fecha de su nacimiento, en base al cual dicho ente elabora el padrón electoral o la calidad del ciudadano hábil para votar, es decir, el estado de todo peruano habilitado para ejercer el sufragio. Es entonces función del RENIEC propor-

---

<sup>11</sup> Para mayor información, véase la página del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil del Perú disponible en <<http://www.reniec.gob.pe/portal/AcercaReniec.jsp?id=3>>.

cionar la relación de electores aptos para sufragar (padrón electoral), conforme lo dispuesto por la Ley Orgánica de Elecciones, tanto al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) como a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Por tanto, Perú presenta un procedimiento de inscripción automática donde el Registro Civil provee y organiza el registro electoral, en conformidad a los datos archivados que arrojan a los ciudadanos mayores de dieciocho años que pueden elegir a sus representantes.

Mas aún, cabe mencionar sobre la base de un estudio de participación electoral realizado por Daniel Zovatto, quien indica como factores decisivos en la emisión del voto, el tipo de empadronamiento electoral y de votación misma —en el caso peruano obligatoria hasta los 70 años con sanciones— que es el país andino con mayor participación electoral sostenida en el tiempo, con aproximadamente un 81% en promedio (Zovatto, 2005).

## CONCLUSIONES

1. La participación electoral ha ido en caída desde que la democracia volvió a nuestro país. Las razones de este fenómeno no sólo forman parte de nuestra realidad sino que de muchas naciones en el mundo democrático. Las causas de lo anterior son múltiples y variadas, no sólo desde el punto de vista sociopolítico, sino que también por el hecho de que debido a la globalización el Estado ha ido perdiendo importancia. Por lo demás, no faltan países que viven prolongadas crisis de gobernabilidad.
2. Asumimos que la participación política electoral como objetivo es una condición fundamental para el sistema democrático y que si bien existen diversos factores que inciden en la materia, el derecho electoral tiene un impacto relevante para potenciar la participación en nuestras sociedades.
3. En el caso de nuestro país, varias de las condiciones que se enunciaron como variables importantes a considerar en el intento de aumentar la participación se cumplen satisfactoriamente. Sólo a título

de ejemplo podemos mencionar la sencillez de la papeleta de votación y la fluidez demostrada en los procesos previos y posteriores a una elección.

4. El factor clave para «modernizar la administración electoral» y ampliar el cuerpo electoral es la inscripción automática gracias al empleo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, resolviendo con facilidad algunos aspectos prácticos que se mencionaron (¿cómo se actualiza el padrón?, ¿cómo se asignan los domicilios?, etcétera).

5. La incorporación del sistema de inscripción automática en nuestro país sería beneficioso, entre otras materias, para:

- Eliminar las trabas burocráticas de la inscripción inicial.
- Facilitar el derecho a voto producido por los cambios de domicilio.
- Contribuir a la disminución de la creciente apatía de los jóvenes por participar en las elecciones.

6. Las iniciativas legales dependen básicamente de la voluntad política de modernizar el padrón electoral del país, y los otros factores, como el manejo adecuado de las inscripciones, traslados, etcétera, pueden fácilmente ser administrados por el Registro Civil como se hace en otros países, estableciendo una relación administrativa precisa entre el Servicio Electoral y el organismo mencionado para los fines específicos de conformar el padrón electoral.

7. Por último, es necesario constatar que si se separa la discusión del tipo de votación (voluntaria u obligatoria) de la introducción de la inscripción automática, y se le da a ésta un carácter funcional en la modernización de nuestras instituciones electorales como instrumento coadyuvante a la participación, podremos avanzar más en el futuro cercano.

Es indispensable ponerse como objetivo contar con un cuerpo electoral amplio y verdaderamente representativo de los ciudadanos.

## REFERENCIAS

- ALDRICH, John H. (1993). Rational choice and turnout. *American Journal of Political Science*, 37 (1): 246-278.
- CRUZ-COKE, Eduardo. (1984). *Historia electoral de Chile, 1925-1973*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- DÍAZ, Claudio, Axel CALLIS y Ricardo WILHELM. (2004). Inscripción electoral: motivaciones, miedos, aprehensiones, cálculos y propuestas. Artículo de prensa disponible en <<http://www.electoral.cl>>.
- FUENTES, Claudio. (2004). *Registro automático y participación democrática. Opciones de política*. Presentación en Conferencia del Centro de Estudios Públicos, 1 de junio de 2004.
- GARRETÓN, Manuel. (2005). *Inscripción automática y obligatoriedad del voto*. Papel de Trabajo, núm. 85. Santiago: Corporación Tiempo 2000.
- HUNEEUS, Carlos. (2004). *No al voto voluntario*. Asuntos Públicos, Informe núm. 397.
- INSULZA, José Miguel. (2004). *Inscripción electoral automática*. Discurso en el Foro Panel Inscripción Electoral Automática y Calidad de la Democracia, Flacso Chile.
- MELLER, Patricio. (1996). *Un siglo de economía política chilena. 1980-1990*. Santiago: Andrés Bello.
- NAVIA, Patricio. (2004). Participación electoral en Chile, 1988-2001. *Revista de Ciencia Política*, 24 (1): 81-103.
- NOHLEN, Dieter. (1995). *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas: Nueva Sociedad.
- . (2004). La participación electoral como objeto de estudio. *Elecciones*, 3: 137-57.
- VALLÉS, Josep y Agustí BOSCH. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.
- WILHELM, Ricardo. (1998). Inscripción automática y votación voluntaria, un cambio a la carta fundamental. Disponible en <[www.electoral.cl](http://www.electoral.cl)>.
- ZOVATTO, Daniel. (2005). La participación electoral en la Región Andina 1978-2004. En Kristen Simple y Daniel Zovatto (eds.), *Democracia en la Región Andina: los telones de fondo*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

EXPERIENCIA COMPARADA

## LA INSCRIPCIÓN AUTOMÁTICA EN EL ORDENAMIENTO ELECTORAL COSTARRICENSE



LUIS ANTONIO SOBRADO

TRIBUNAL SUPREMO DE COSTA RICA

El Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE) es un organismo electoral al que la Constitución de Costa Rica le reconoce el «rango e independencia de los Poderes del Estado» (art. 9). Le corresponde la «organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio», con exclusividad e independencia (art. 9 y 99), mediante actos y resoluciones que «no tienen recurso» (art. 103). Para desarrollar dicha función, el TSE se desempeña como órgano máximo de la administración electoral y, de modo concomitante, imparte justicia electoral.

El TSE ocupa la cúspide de la organización electoral, encontrándose bajo su dependencia exclusiva el Registro Civil y las juntas electorales. El Registro Civil, que está a cargo de una Dirección General, se encuentra dividido en dos departamentos: el Civil y el Electoral; órganos a través de los cuales ejerce sus atribuciones constitucionales. La Dirección General del Registro Civil asume directamente el registro de partidos políticos y la inscripción de candidaturas. Al Departamento Civil le corresponde, además de sus tareas de registrador civil, expedir la Tarjeta de Identidad de Menores —TIM, que identifica a los costarricenses de doce a dieciocho años de edad— y resolver las solicitudes de naturalización; al Electoral, la emisión de las cédulas de identidad y elaborar las listas de electores o padrón electoral.

## LA CÉDULA DE IDENTIDAD COSTARRICENSE COMO DOCUMENTO ÚNICO DE IDENTIFICACIÓN ELECTORAL Y CIVIL

Es obligación del Estado costarricense proveer a los ciudadanos de cédula de identidad para ejercer el sufragio (art. 95.2 de la Constitución Política), cuya presentación es inexcusable para estos efectos (art. 4 del Código Electoral). La cédula se extiende por un plazo de diez años, después del cual se considerará vencida y caduca para todo efecto legal y, de oficio, se cancelará la inscripción del ciudadano como elector.<sup>1</sup> También es el documento único de identificación civil, de exhibición indispensable para realizar cualquier trámite legal o administrativo por parte de los costarricenses mayores de dieciocho años (art. 95 del Código Electoral). Todos ellos tienen la «obligación ineludible de adquirir su cédula de identidad» (art. 89 del Código Electoral) y los empleados públicos la de exigir su presentación al momento en que se verifiquen tales trámites. Tanto los funcionarios que omitan formular ese requerimiento (art. 96 del Código Electoral), como los ciudadanos que rehúsen hacerlo (art. 389 del Código Penal), son susceptibles de sanción.

El rigor de esa disciplina normativa justifica que la expedición de la cédula sea gratuita para el ciudadano y que se le brinden las más amplias facilidades para solicitarla, dentro o fuera del país (lo que puede hacerse tanto en las oficinas centrales del Registro Civil, como en las más de sus treinta oficinas regionales y en los consulados costarricenses instalados en cualquier país del mundo). Al respecto cabe mencionar que el Registro organiza giras periódicas de cedulación ambulante, con el propósito de dotar de cédula a los costarricenses que viven en las zonas más alejadas del país o que, por sus condiciones personales, les resulta difícil o imposible apersonarse (poblaciones indígenas, privados de libertad, personas con discapacidad, etcétera). Para ese mismo efecto, incluso se cuenta con un servicio, también gratuito, de cedulación a domicilio.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Sin embargo, «cuando los diez años referidos se cumplan dentro del término de doce meses anteriores a la fecha de una elección, la cédula de identidad y la inscripción del ciudadano como elector permanecerán válidas, en todos sus efectos hasta el día de la elección inclusive» (art. 94 de la Ley Orgánica del TSE).

<sup>2</sup> Pero también explica que «en Costa Rica es prácticamente imposible desenvolver-

Como fruto de ese panorama, Costa Rica exhibe un porcentaje excepcional de población cedulada (que ronda el 95% de los costarricenses mayores de dieciocho años), el cual vino a fortalecerse con la promulgación en 1991 de la Ley de Inscripción y Cedulación Indígena (núm. 7225 de 19 de abril), que contiene normas que facilitan el registro y posterior cedulación de las poblaciones indígenas.

#### PROCEDIMIENTO AUTOMÁTICO DE INSCRIPCIÓN ELECTORAL EN COSTA RICA

Como se colige de lo hasta ahora expuesto, el registro de electores en Costa Rica lo administra centralizadamente el Registro Civil, por medio de su Departamento Electoral, el cual también expide el documento de identificación electoral y levanta la lista de electores o padrón electoral; sus decisiones en este ámbito son recurribles ante el TSE, por encontrarse constitucionalmente adscrito al mismo.

Ahora bien, por mandato constitucional el Registro tiene el deber de inscribir «de oficio» a los electores (art. 95.1), a partir de lo cual Costa Rica ejemplifica el modelo de inscripción automática de éstos, que es aquél en el cual, sin mediar solicitud del interesado, se le ingresa al registro de electores, o se actualiza su inscripción en el mismo, cuando solicite por primera vez su cédula de identidad o toda vez que requiera su renovación o un duplicado (salvo que se encuentre bajo algún supuesto de suspensión de la ciudadanía). Dicho modelo contrasta con el de «inscripción no automática», que rige en aquellos países en que el ciudadano debe concurrir, por lo general provisto ya del documento de identidad u otro documento que acredite los requisitos de nacionalidad y edad, a solicitar su inclusión en el registro electoral ante la respectiva autoridad electoral. Mediante la solicitud de inscripción el ciudadano insta a la verificación de los requisitos exigidos para ser elector. Como veremos más adelante, tiene el mismo carácter automático la desinscripción electoral.

---

se en cualquier actividad, desde estudiante a obrero o profesional, si no se ha solicitado y se porta la cédula de identidad». De ahí que la mayoría de los costarricenses la gestionen «para otros fines que los electorales, pasadas las elecciones ninguno de ellos al solicitar la cédula lo está haciendo con el interés que su nombre quede en las listas electorales, su interés inmediato es matricularse en los centros de educación, obtener la licencia de conducir, trabajar, etcétera» (Villegas Antillón, 1987: 22-3).

Ese automatismo del ingreso y exclusión en el registro de electores, aunado a la ya comentada circunstancia de que existe un nivel óptimo de cedulaación ciudadana y que el Registro Civil dispone de primera mano de la información civil necesaria para constatar el cumplimiento de los requisitos para ser elector, es uno de los factores clave que explican la extraordinaria pulcritud de nuestro registro de electores, en términos de su integridad y consistencia.

Lo anterior también se debe al hecho de que las tareas de inscripción, actualización y depuración del registro electoral se realizan diariamente y de modo permanente. Dicha situación, además, explica por qué el levantamiento del padrón electoral resulte, en nuestro medio y de cara a un proceso electoral particular, una tarea comparativamente muy sencilla y que consume poco tiempo y esfuerzo.

Los procedimientos de inscripción automática, en general, favorecen evidentemente la participación electoral de la ciudadanía, lo que incide en menores porcentajes de ausentismo, toda vez que los electores no deben realizar un trámite adicional al de la obtención de su documento de identificación civil para poder sufragar; trámite adicional que, como es obvio suponerlo, representa un mayor obstáculo para los sectores económicamente más desfavorecidos y que, de modo eventual, refuerza su exclusión social.<sup>3</sup>

#### CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DEL SISTEMA COSTARRICENSE DE REGISTRO ELECTORAL

El registro de electores costarricenses presenta un carácter dinámico, puesto que diariamente se aplican diversos movimientos al mismo

---

<sup>3</sup> De ahí que algunos reconocidos autores latinoamericanos hayan, en primer término, valorado negativamente la tendencia de acoger el procedimiento de inscripción no automática que se observa en los países del área que han introducido recientemente reformas en la materia. También han resaltado las ventajas de la inscripción automática, en términos de la rapidez y eficiencia que impregnan al sistema de registro electoral, así como la manera en que ello contribuye a la confiabilidad del padrón electoral como medio eficaz para prevenir fraudes electorales. Finalmente, han destacado los importantes esfuerzos de países como Costa Rica, en que además de establecerse el procedimiento de inscripción electoral automática, estimulan y facilitan la obtención de la cédula de identidad.

(alrededor de cincuenta mil en promedio), que podemos resumir del siguiente modo:

a) **INSCRIPCIÓN O INCLUSIÓN.** Se produce automáticamente cuando el ciudadano solicita cédula de identidad por primera vez, lo que normalmente se produce al momento en que cumple dieciocho años.<sup>4</sup>

b) **DEPURACIÓN O EXCLUSIÓN.** De forma también automática, el Registro Civil procede a cancelar la inscripción electoral en los siguientes supuestos: caducidad de la cédula de identidad por vencimiento (salvo que éste se produzca dentro del año anterior a la fecha de la elección), sentencia que imponga de manera expresa y específica la pena de inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos o que declare a la persona en estado de interdicción (que son los dos supuestos constitucionales de suspensión de la ciudadanía), cuando deba reversarse una inclusión defectuosa y, por último, la muerte del elector.<sup>5</sup>

---

Sin embargo, y de acuerdo con el artículo 76 de la Ley Orgánica del TSE, quienes cumplan esa edad antes de la fecha de una elección y al menos cuenten con dieciséis años, podrán solicitar anticipadamente su cédula y ser inscritos como electores. En tal caso, la inscripción quedará firme una vez que el interesado cumpla los dieciocho años, fecha en que también podrá retirar su cédula de identidad (incluso si fuera el mismo día de las votaciones). Por otro lado y dado que los ciudadanos por naturalización «no podrán sufragar sino después de doce meses de haber obtenido la carta respectiva (art. 94 de la Constitución Política), el citado numeral de la Ley Orgánica estipula que «los ciudadanos costarricenses naturalizados que cumplan los doce meses de haber obtenido su naturalización dentro de los seis meses anteriores a una elección, se inscribirán como electores si ya les hubiese sido expedido su cédula de identidad». Finalmente debe aclararse que «el matrimonio válido del menor produce los efectos de la mayoría de edad» (art. 36 del Código de Familia) y, por ello, el contrayente queda habilitado para obtener su cédula de identidad; sin embargo, dado que los efectos de esa disposición se contraen al ámbito civil y no se extienden al electoral, se trata de un supuesto (que se suma al del naturalizado que obtenga la naturalización dentro del año previo a la fecha de una elección) en el cual, por excepción, la expedición de la cédula no conlleva la inscripción electoral en firme.

<sup>5</sup> Si la defunción se produce dentro de los cuatros meses previos a una elección, en que por regla general ya no puede dictarse resolución alguna que modifique la lista de electores, el Director General del Registro queda sin embargo legalmente habilitado para cancelar la inscripción, incluso el mismo día de las votaciones, caso en el cual deberá comunicarlo a la respectiva junta receptora de votos, con copia al TSE y a los partidos políticos (art. 81 de la Ley Orgánica del TSE).

c) **ACTUALIZACIÓN.** También automáticamente se procede a modificar el registro electoral cuando se dispongan cambios en los datos de la inscripción civil del elector (en cuanto a su nombre o apellidos o al número de cédula asignado). Sin embargo, la mayor cantidad de modificaciones se producen por traslado del lugar de residencia, lo que normalmente conlleva un cambio de domicilio electoral. Al respecto es importante precisar que, al momento de solicitar cédula de identidad, debe señalarse el sitio en que se reside y, además, que el artículo 75 de la Ley Orgánica estipula que «el elector inscrito que cambie de domicilio deberá solicitar ante el Registro Civil el traslado de su inscripción electoral al nuevo domicilio». Por tal motivo, los traslados se producen de oficio, cuando a partir de la solicitud de cédula conste una modificación domiciliar, y a solicitud del interesado, en la inteligencia de la última disposición citada.

Todos los despachos del Registro Civil encargados de trámites capaces de generar un movimiento en el registro electoral, deben comunicarlo a la Sección de Análisis y Control del Departamento Electoral del Registro Civil, con el propósito de que éste, previo estudio de la información constante en la base de datos para descartar cualquier inconsistencia con los registros civiles y electorales, dicte la resolución que ordena expedir la cédula (cuando corresponda) y actualizar el registro electoral (en todos los casos). Este tipo de resoluciones, que se dictan día a día, deben ser aplicadas por la Sección de Padrones del mismo Departamento, en lo que se refiere al movimiento electoral resultante. Para esos efectos, esa Sección emite nóminas diarias que remite a dos oficinas del TSE: el Departamento de Tecnologías de la Información y Comunicaciones —DTIC, que por su parte se encarga de actualizar y respaldar diariamente la base de datos que contiene al registro de electores— y la Contraloría Electoral. La Contraloría, con base en esas nóminas y en la información correspondiente que también recibe de Análisis y Control y del DTIC, hace una minuciosa revisión sobre la correcta asignación del ciudadano al distrito electoral que corresponda según su domicilio; en caso de error, ejecuta un «traslado de oficio», el cual se sustenta en una resolución que firma conjuntamente con el responsable de Análisis y Control y que se comunica tanto a la Sección de Padrones como al propio elector.

Debe agregarse que a la Sección de Análisis y Control también le incumbe la revisión constante del registro electoral, a efecto de que la institución se asegure de la corrección de sus inscripciones.

La Sección de Padrones, en forma mensual, confecciona una sumaria que presenta el total de las inclusiones y exclusiones practicadas en el registro electoral durante ese período. A la vez, se presentan las cantidades de electores por distrito electoral, cantón, provincia y el total nacional, así como el crecimiento (o decrecimiento) absoluto y relativo en relación con los datos de la última elección.

La sumaria debe ser verificada por la Contraloría Electoral y, si supera ese examen, informa al TSE sobre el «cierre» del período; en caso de inconsistencias, de inmediato lo reporta a la Sección de Padrones para su subsanación. Con la intervención de la Contraloría —que no depende del Registro sino directamente del TSE— se auditan los movimientos electorales en forma externa, en conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley Orgánica y como complemento de los controles internos del Registro que efectúa su Sección de Análisis y Control.

Tanto los listados de electores como la indicada sumaria se cuelgan en la página web del TSE; información que es actualizada mes a mes, lo cual garantiza un manejo transparente del registro electoral y la posibilidad de que los actores políticos puedan controlar su corrección.

## CONCLUSIONES

En Costa Rica se centraliza en el Registro Civil la expedición de la cédula de identidad, que es el documento único e indispensable de identificación civil y electoral, y la administración del registro electoral. Lo anterior, bajo el marco de una organización electoral totalmente unificada, puesto que el Registro Civil está constitucionalmente adscrito al TSE, y de mecanismos administrativos ampliamente favorecedores de la obtención de dicho documento.

Coherentemente con las características de ese entorno institucional, se sigue un procedimiento automático de inscripción —y desinscripción— de electores en el registro electoral, según un sistema donde no sólo la inscripción sino también la depuración y actualización es permanente, a través de movimientos que se practican sobre la

base de resoluciones dictadas diariamente y bajo controles administrativos estrictos, que se encargan tanto a despachos del propio Registro Civil como del TSE.

Con ello se facilita notablemente el levantamiento del padrón electoral a utilizar en un proceso electoral en particular, asegurándose adicionalmente estándares superiores de integridad y consistencia que lo dotan de gran confiabilidad como instrumento garantizador de la pulcritud del reconocimiento de la voluntad popular expresada en las urnas.

Además, al resultar innecesario un trámite adicional para que el ciudadano aparezca inscrito en ese padrón, por tal vía se favorece la participación electoral y se desestimula el ausentismo técnico, lo que beneficia especialmente a los sectores socialmente más débiles y su integración a los procesos de toma de decisiones del más alto nivel político.

Para concluir, es oportuno indicar que la centralización apuntada facilita notablemente esos procedimientos de inscripción automática, pero no los condiciona de modo absoluto: aun estando separado administrativamente el servicio de registro civil y cedulação ciudadana del reparto encargado de la inscripción electoral, se pueden visualizar mecanismos de coordinación interinstitucional adecuados, que permitan un traslado eficiente de la información y, sobre tal base, instaurar el procedimiento de inscripción automática. El desarrollo excepcional de las telecomunicaciones y el masivo tráfico de datos por internet, cuya fiabilidad ha sido reforzada con la vigencia de mecanismos de firma digital altamente confiables, permiten anticipar en las puertas del siglo XXI la plena y eficaz operabilidad de un cambio como el apuntado.



## INTERVENCIÓN ELECTORAL



# INTERVENCIÓN ELECTORAL Y GARANTÍAS ELECTORALES



JOSÉ FRANCISCO GARCÍA E IGNACIO ILLANES  
INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO

Quizás pueda reprochársele a la naturaleza del hombre el que sea necesario todo esto para reprimir los abusos del gobierno. ¿Pero qué es el gobierno si no el mayor de los reproches a la naturaleza humana? Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernaran a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno. Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres y para los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados, y luego obligarlo a que se regule a sí mismo. El hecho de depender del pueblo es, sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares.

*El Federalista*, núm. 51 (Hamilton, Madison y Jay, 2001: 220-1)

## INTRODUCCIÓN

Un problema de frecuente debate durante las últimas campañas electorales chilenas se refiere a la eventual intervención del Gobierno a favor de los candidatos oficialistas. Ello cobra particular importancia en un país donde el poder político se encuentra fuertemente concentrado como consecuencia del régimen de gobierno presidencialista —asentado en la tradición jurídico-política del país y reforzado en la Constitución Política de 1980— y dado el importante tamaño y rol que ocupa el Estado en nuestra sociedad.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El tamaño del Estado en Chile es discusión permanente en el mundo académico.

Entre los mecanismos a través de los cuales el gobierno podría intervenir a favor de sus candidatos (candidatos oficialistas) se pueden considerar:

- las giras del Presidente de la República, ministros y otras autoridades en épocas de campaña (sobre todo cuando se centran consistentemente en distritos o lugares donde la coalición de gobierno puede perder la posibilidad de doblar o se perciban mayores probabilidades de duplicar);
- el proceso de ejecución del gasto público, el que puede ser acelerado o activado en los períodos electorales, a través de nuevas inauguraciones y eventos *ad hoc*; como asimismo cuestiones relativas a la estructura del presupuesto del gobierno, la cual permite un manejo importante de recursos a través de los gastos en bienes y servicios de consumo o los gastos reservados;
- la existencia de medios de comunicación de naturaleza pública. En este sentido, TVN ha sido objeto de cuestionamiento respecto de la imparcialidad con la que trata a las diferentes coaliciones (otorgando una cobertura mayor al gobierno) al igual como se aprecia en materia de prensa escrita con el diario *La Nación*;
- en un escenario en que la política mantiene relaciones estrechas con la actividad pública, particularmente cuando autoridades que detentan cargos públicos de alta notoriedad pueden presentar candidaturas a cargos electos, se produce otra asimetría adicional, la que ciertamente afecta la competencia política;
- la utilización política de la actividad legislativa: el uso de las

---

Si se analiza desde el punto de vista de la discusión de la Ley de Presupuesto 2007, se obtiene que el gasto público sobre el Producto Interno Bruto llega al 23%. No obstante, esto sería una estimación conservadora en la medida en que no se considera a las empresas públicas. Con todo, y siguiendo la tradición constitucional liberal, el Estado es el reflejo de un pacto entre los ciudadanos para asegurar la mejor protección de los derechos y libertades de los individuos. Siguiendo la tradición económica liberal, esto implica, en concreto, que al Estado se le pide hacerse cargo únicamente de cuestiones relativas a la defensa, las relaciones internacionales, velar por el orden interno y la administración de justicia, y la provisión de bienes públicos. Al respecto, véase Smith (1958: 612-3), que se actualiza y reafirma en Friedman (1983: 48-56).

urgencias y retiros de urgencias; proyectos en hibernación que resucitan, sorpresas legislativas parlamentarias; en definitiva, estas actividades deforman el importante proceso de formación de la ley;

- programas públicos (vgr. generación de empleos, deportivos, promoción de sectores agrícolas, etcétera) financiados con recursos del Estado, donde se han detectado irregularidades tales como contratos entregados sin licitación pública, contratistas sin idoneidad profesional, trabajos que no se realizaron, etcétera;
- la máquina publicitaria que puede desarrollar el Estado en períodos electorales. Un ejemplo son las obras y proyectos estatales que se inauguran en período electoral (aunque al poco tiempo demuestran improvisación y mala ejecución) o publicitar a través de *spots* radiales o televisivos —pagados por todos los chilenos— los diferentes logros y campañas de ministerios o instituciones, al margen de la franja oficial.<sup>2</sup>

El intervencionismo electoral, en sus diversas formas, es un efecto natural de un sistema político que, entre otras cuestiones, presenta rasgos de clientelismo político, relación causal que hasta antes de la Ley 19.882 (2003) —Sobre Nuevo Trato y Alta Dirección Pública, que busca profesionalizar la administración de un gran número de servicios y reparticiones públicas— y en menor medida la Ley 19.884 —Sobre Transparencia, Límite y Control al Gasto Electoral— se potenciaba, al transformarse los cargos públicos en un verdadero botín para el vencedor de las contiendas electorales.<sup>3</sup> Esto, junto a una institucionalidad débil en materia de restricciones y prohibiciones

---

<sup>2</sup> Para la última campaña presidencial se llegó al absurdo que dichos comerciales se dieran incluso durante los intermedios de los debates presidenciales, lo que constituye una enorme desigualdad en relación con los candidatos desafiantes, más aún si están financiados con dineros públicos.

<sup>3</sup> El número de puestos públicos de planta que eran de «exclusiva confianza», es decir, de libre despido y designación y por tanto de confianza política, alcanzaba en 1999 a 3.060 en el Estado central chileno. De ellos, no más de 500 pertenecían al nivel de diseño de políticas, y unos 2.500 eran ejecutores, es decir, jefes de servicios y directivos de segundo nivel en los servicios públicos (Rajevic, Goya y Pardo, 2002).

de intervencionismo del gobierno, genera los incentivos para que la coalición de turno en el poder utilice el aparato público en beneficio propio para conservar el estado de cosas existentes.<sup>4</sup>

A lo anterior se debe sumar la falta de una institucionalidad sólida que entregue herramientas y mecanismos potentes de fiscalización política a la Cámara de Diputados (y que puedan ser utilizadas por la oposición de turno), junto a la falta de un acceso eficaz y simple a la información de los organismos públicos, y el que, en la práctica, no se ha cumplido uno de los elementos centrales para el fortalecimiento de una democracia liberal competitiva: la existencia de alternancia en el poder.

El intervencionismo electoral no sólo daña la democracia en la medida en que contribuye a generar importantes asimetrías en materia de competencia electoral,<sup>5</sup> sino que, en el largo plazo, el *statu quo* puede redundar en aumentos en los niveles de corrupción, tanto desde el punto de vista de la percepción (subjetiva) como del número de casos (objetiva),<sup>6</sup> cuestión que daña la institucionalidad y la confianza de las personas en sus autoridades, proceso que en Chile ya está en marcha según se observa en diversas encuestas de opinión pública.<sup>7</sup>

Con todo, éste es un proceso que no es exclusivo de Chile. En muchos países existen facciones y partidos políticos contruidos alrededor de la repartición de los cargos públicos ejecutores: en ellos la afinidad partidaria se extiende bastante más allá de los cargos que diseñan las políticas. En esa visión, cuando esos partidos están en el gobierno, financian sus campañas electorales mediante la extracción

---

<sup>4</sup> El clientelismo exige acceso a empleos para la coalición gobernante y la capacidad para distribuir fondos estatales. Por ello, el partido clientelista podría oponerse a reformar el Estado (Rehren, 2002: 132).

<sup>5</sup> El uso indirecto de los recursos del Estado por parte de la coalición de gobierno distorsiona la competencia política. La coalición gobernante dispone de financiamiento o recursos preferenciales, que no están disponibles para la oposición. Esta ventaja para el titular reduce la competencia política y perjudica a la ciudadanía (Valdés, 2002b: 369).

<sup>6</sup> Existe una interesante discusión metodológica en torno a cuál es la mejor manera de medir la corrupción. Para una síntesis de diversos aspectos vinculados a esta discusión, véase Von Baer y Mazo (2005).

<sup>7</sup> Véase por ejemplo CEP (2002), Latinobarómetro (2003), CERC (2005), Libertad y Desarrollo (2005) y Capítulo Chileno de Transparencia Internacional (2006).

forzada de rentas a los proveedores y contratistas del Estado, mediante el manejo de las decisiones del Estado en materias regulatorias y de grandes compras, y la exigencia de aportes a los funcionarios del Estado, en un esquema calificado como «intervención electoral oficialista». Una sustitución de los directivos ejecutivos que son de confianza política por otros elegidos por mérito significaría una reestructuración para los partidos que sigan esa lógica, pues los obligaría a recurrir a estrategias más modernas de obtención de apoyo político (Valdés, 2002b: 358).

## CLIENTELISMO POLÍTICO, INTERVENCIÓN ELECTORAL Y CORRUPCIÓN

### 1. Clientelismo e intervención

Si bien la literatura especializada suele estudiar el fenómeno del clientelismo más que el del intervencionismo propiamente tal, lo cierto es que existe una estrecha relación entre ambos, y desde un punto de vista práctico son casi idénticos.

En efecto, el clientelismo es intervención y la intervención suele tomar como forma el clientelismo. Así, por ejemplo, el abuso en el ejercicio de atribuciones ejecutivas o legislativas que puedan ser definidas como intervencionistas, muchas veces toma la forma de ofertas clientelistas, que buscan capturar el voto o apoyo político de segmentos de la población a cambio de ofertas de bienes o servicios.

Resulta difícil definir qué es el intervencionismo electoral. Más aún, para algunos es discutible si la intervención incluye sólo al aparato estatal o si la participación de los privados también debe considerarse intervención. Sin embargo, históricamente se ha entendido el intervencionismo como la participación activa, interesada y parcial del Estado en las elecciones políticas. Su forma más común es el clientelismo, es decir, la práctica de entregar beneficios a un elector a cambio de su apoyo político.

El clientelismo puede tomar muy diversas formas: la entrega de bienes o servicios, la solución de problemas específicos o incluso la oferta de trabajo a costa del erario público. La forma más efectiva de clientelismo es —según la literatura— la promesa de empleo. Ella tiene la característica de ser altamente selectiva (permite «apuntar»

ya no a grupos específicos, sino a personas específicas), es fácilmente reversible (el beneficio puede ser «destruido» en cualquier momento, a diferencia de lo que ocurre cuando se entrega un bien o un servicio específico, donde no se puede revertir lo obrado), todo lo cual da continuidad al respaldo recibido; es decir, el beneficiario queda atado en forma permanente al «patrón» (Robinson y Thierry, 2003).

Sin embargo, no puede desconocerse el efecto que otras formas de clientelismo pueden tener sobre las personas, particularmente cuando se apela a necesidades básicas de personas pobres y para ello se recurre a clientelismo desde el Estado, que goza de una credibilidad mayor que candidatos desafiantes que no han logrado todavía construir una reputación.

El problema es la serie de efectos que se derivan de estas prácticas. En primer término, las prácticas clientelistas son una fuente básica de malas políticas económicas (Robinson y Thierry, 2003), toda vez que bajo la necesidad de poder ofrecer beneficios se sacrifican las políticas adecuadas. Esto puede incluir el retraso de medidas dolorosas pero necesarias, las regalías a costa de la responsabilidad fiscal o bien políticas oportunistas que benefician a unos pocos pero que perjudican a muchos. Más aún, según algunos el clientelismo tendría un efecto concreto en la pobreza, en cuanto ésta no sólo es causa del clientelismo sino también sería causada por él. Por el contrario, la modernización y el desarrollo contribuyen a destruir el clientelismo y su erradicación contribuye, a su vez, a la superación de la pobreza por vía de políticas públicas responsables.

Pero además de sus negativos efectos económicos, el clientelismo tiene profundos efectos políticos. Tal como advierte Keefer (2005), la existencia de clientelismo puede ser un obstáculo para el desarrollo político, por cuanto dificulta la credibilidad en el sistema. Al respecto, Robinson y Thierry (2003) apuntan que las prácticas clientelistas generan una suerte de círculo vicioso, porque «una vez en el poder, los políticos deben pagar por el apoyo recibido».

Así, para cualquier país que se vea enfrentado a prácticas de clientelismo e intervención, resulta fundamental asumir el problema, por cuanto afecta el normal desempeño económico e impide el adecuado desarrollo político.

Al respecto, a veces se sugiere —en forma algo complaciente— que

los problemas que enfrenta Chile en la materia no son significativos y que sería un error pensar que los chilenos «se venden» por unos pocos beneficios. Lo cierto es que los estudios demuestran que las plataformas clientelistas sí tienen efectos en el comportamiento del votante; y más aún, que esto es especialmente cierto cuando el clientelismo proviene del incumbente (Wantchekon, 2002).

## 2. Causas del clientelismo

Lejos de la mera competencia política, la literatura sobre la materia suele señalar como causa esencial del clientelismo la falta de credibilidad política, que obliga a quien aspira a obtener un apoyo político a demostrar con «obras concretas» su capacidad de entregar resultados al elector. En efecto, cuando no hay credibilidad en las promesas de los políticos, los ciudadanos tienen poco en qué basarse para juzgar. Ello genera incentivos para buscar políticas clientelistas; para subofrecer bienes masivos y sobreofrecer beneficios dirigidos a grupos específicos, además de adentrarse en la búsqueda de rentas (Keefer, 2005).

El problema es que el clientelismo se convierte en un círculo vicioso: cuando se utiliza para construir una reputación, la única forma de preservar dicha reputación es mantener la misma conducta. Eventualmente, se podrá hacer el esfuerzo de terminar con la práctica y construir una reputación basada en otros factores, pero ello es lento y costoso y parece poco probable que alguien esté dispuesto a emprender dicha inversión cuando tanto él como los electores están acostumbrados a otra forma de comunicar la reputación: una forma basada en el clientelismo.

Y tal vez lo más lamentable de un sistema de patronazgo es que los electores dejan de creer en las propuestas no clientelistas (Keefer, 2005). Ya no se trata entonces de cómo mantiene su credibilidad el incumbente, sino de cómo puede construir credibilidad un desafiante que no comparte un sistema de patronazgo. Es decir, el clientelismo crea tan malos hábitos que incluso dificulta la entrada a los nuevos actores que quieran difundir un estilo diferente. Por ello resulta fundamental enfrentar todas las formas de clientelismo desde su más temprana ocurrencia. Por lo demás, hay quienes alertan incluso de que cuando

la credibilidad no aumenta con el paso de los años, las democracias no creíbles amenazan con ser reemplazadas con sistemas no democráticos (Keefer, 2005).

### 3. Clientelismo e intervención en Chile

La temprana dependencia de los partidos políticos chilenos de los recursos del Estado generó condiciones estructurales que favorecieron la utilización de prácticas clientelistas. Paquetes legislativos conteniendo beneficios socioeconómicos dirigidos a distintos grupos sociales actuarían como incentivos para capturar su apoyo electoral (Rehren, 2002: 133-4).

Desde un punto de vista teórico, el clientelismo político crea condiciones que favorecen el desarrollo de la corrupción. La literatura comparada demuestra, a partir de los casos más paradigmáticos, como el italiano, mexicano y español, que existe una estrecha e indisoluble complementariedad entre clientelismo político y corrupción. La frontera que divide ambos fenómenos es sinuosa y poco perceptible, transformándose por lo general en una espiral de difícil término. Cuando los recursos de poder que controlan los partidos políticos son públicos, ejerciendo dicho control fundamentalmente a través del manejo de los cargos públicos, entonces los partidos pueden actuar como virtuales patronos, incurriendo en potenciales prácticas corruptas al ofrecer recursos públicos para beneficio partidista y, eventualmente, para beneficio personal de quienes los controlan, pero no para la ciudadanía (Rehren, 2002: 139).

Para el caso chileno,<sup>8</sup> y a partir de los casos de corrupción denunciados en servicios y empresas públicas desde 1990, es posible extraer tres conclusiones. Primero, es necesario distinguir casos de

---

<sup>8</sup> Las raíces históricas de la corrupción existente en Chile se encontrarían en el desarrollo de prácticas de búsqueda de rentas (*rent-seeking*) que emergen alrededor de la política arancelaria, cambiaria y crediticia emprendidas por el Estado chileno hacia fines del siglo XIX y que beneficiaron a un reducido número de familias que monopolizaban el poder económico. Hacia la década de los treinta, nuevas condiciones sociopolíticas permitirían el desarrollo de incipientes prácticas corruptas, esta vez como consecuencia de la emergencia de un sistema de partidos mucho más competitivo y la incorporación de nuevos sectores sociales a la política nacional a través de políticas clientelistas. El cohecho estuvo fuertemente ligado a movilizaciones populares hasta que no se modificó la legislación electoral en 1958 (Rehren, 2002: 140).

corrupción donde a través de vínculos partidistas prima el enriquecimiento ilícito de intereses privados, ya sean éstos de personas o empresas, de aquéllos en que se canalizan recursos a facciones o máquinas partidistas con el fin de financiar actividades político-electorales. En este último caso, la corrupción es parte de esquemas clientelistas que vinculan a élites o facciones partidistas con las masas para intercambiar apoyo político-electoral por recursos financieros. Segundo, se constata la existencia de redes de contacto partidista y de tráfico de influencias donde priman los profesionales militantes y los recomendados políticos —muchas veces sin profesión— que asumen cargos en virtud de su militancia y lealtad partidaria. Llama la atención la existencia de facciones partidarias regionales que operan como una máquina política o la apropiación de determinados puestos en empresas y servicios públicos por facciones internas de los partidos políticos entre sí. Tercero, ante la privatización de las empresas públicas, los recursos para financiar la política provienen del mismo Estado que —imposibilitado de canalizarlos directa y masivamente a la actividad política— ejerce su poder discrecional de contratación de servicios y/o regulación del mercado para generarlos (Rehren, 2002: 161-2).

#### **4. Administración de los órganos públicos e intervención electoral**

La evidencia internacional acumulada desde las ciencias políticas ha identificado el siguiente «dilema del político» en materia de gestión de recursos humanos en los órganos estatales: conviene encargar a los servicios y órganos del Estado la producción eficiente de bienes públicos, pues ellos son apreciados por la ciudadanía. Lograr esa producción exige dotar a esos servicios y órganos de recursos (capacidad de remunerar empleos, capacidad de hacer compras públicas) y de facultades regulatorias. Sin embargo, esos recursos también son útiles para influir en el resultado de la competencia política, pues permiten remunerar a los leales y premiar a quienes contribuyeron a allegar apoyo político. Como estos dos usos de los recursos son competitivos, dan origen a un dilema.

En las sociedades antiguas, el «dilema del político» casi no existía: el Estado era incapaz de recaudar más que una fracción mínima del

ingreso nacional y, por tanto, contaba con escasos servicios y órganos de carácter permanente. Desde que crece la demanda de bienes públicos y aparecen técnicas para recaudar tributos a un costo social moderado, a partir del siglo XVIII, el Estado financia un mayor número de empleos administrativos, por lo que el «dilema del político» adquiere importancia empírica (Valdés, 2002b: 367).

Los partidos políticos, parlamentarios y facciones exigen puestos y favores privados para sus partidarios porque ése es un componente insustituible de una estrategia exitosa para alcanzar el poder político. Los partidos que se limitan a ofrecer bienes públicos, como reformas y programas, y se limitan a fomentar el *ethos* de servicio público, pueden concitar un apoyo electoral considerable, pero en América Latina ha sido raro que sea suficiente para superar a otros partidos que sí obtienen y reparten puestos y favores privados. La evidencia empírica para 44 presidentes de seis países sudamericanos apoya este modelo, pues demuestra que estos factores son muy efectivos para explicar cuándo y en qué medida los presidentes han sacrificado la eficiencia del Estado para obtener sus propios fines políticos: mantener la autoridad sobre su coalición, aprobar las leyes necesarias, formar una base de apoyo para elecciones futuras —nuevo período presidencial o carrera parlamentaria—, etcétera (Geddes, 1994). La evidencia internacional y chilena (Rehren, 2000) es clara en concluir que la cadena informal de mando persiste porque el Presidente requiere del apoyo de los partidos de gobierno para lograr sus fines (Valdés, 2002b: 368).

Algunas sociedades resolvieron el «dilema del político» con el «sistema de premios vía cargos». Éste consiste en destinar casi todos los recursos estatales discrecionales a remunerar a los leales de los vencedores de la competencia política. Para Valdés, «el sistema de premios vía cargos es inaceptable como método de financiamiento político, debido a su asimetría: sólo beneficia a la colación gobernante, excluyendo a la oposición, lo que reduce la competencia política y perjudica a la ciudadanía» (2002b: 368). A medida que aumenta el tamaño de la burocracia y el Estado crece al incursionar en actividades empresariales, el sistema de premios vía cargos pasa a ser incompatible con una gestión eficiente. Los costos de monitoreo y control que enfrentan los políticos nacionales (especialmente el Presidente)

aumentan más que proporcionalmente con el tamaño de la burocracia, pues un jefe nacional de partido o un parlamentario no puede controlar personalmente a cincuenta o cien recomendados. Una escala grande obliga a prolongar la cadena de delegación informal, entregando a los jefes de las facciones que integran su partido la tarea de nombrar y controlar a los recomendados. Cada vez que cambia la coalición de gobierno, el sistema de premios vía cargos exige despedir a los activistas nombrados por las autoridades salientes para hacer espacio a los activistas de la coalición triunfante y preservar la solvencia fiscal. En algunos países este requisito no se cumplió, creando un déficit fiscal permanente. Frente a la perspectiva de perder la siguiente elección debido a este conflicto, la clase política puede optar por sacrificar la solvencia fiscal, aunque ello presenta elevados costos para el crecimiento económico (Valdés, 2002b: 371).

La regulación más frecuente utilizada para impedir que el sistema de premios vía cargos se transforme en una competencia destructiva entre los dirigentes partidarios para explotar este «recurso de propiedad común» —los puestos públicos— es una cuota para cada grupo partidario —de allí el nombre «cuoteo»—, pero ésta puede tomar varias formas. En la versión más primitiva, la cuota es un derecho de propiedad que especifica qué grupo partidario asigna al ocupante de cada puesto público. En la versión más avanzada, denominada por algunos «preservación de equilibrios», la cuota establece cuál es el porcentaje de los puestos de cada grado que cada grupo partidario tiene derecho a recibir, pero traslada a un comité central la facultad de decidir qué candidato recibe cada puesto, para lo cual puede usar criterios de mérito profesional. Sin embargo, en el sistema de preservación de equilibrios el filtro primario es la recomendación por parte de un grupo partidario, y el mérito profesional no pasa de ser uno de los filtros secundarios (Valdés, 2002b: 371). Es posible invertir el orden de estos filtros: el filtro primario sería el mérito profesional o ejecutivo, y la cercanía política o recomendación de un grupo partidario de la coalición sería un filtro secundario. Ésta es la técnica central de los esquemas de servicio civil.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> La expresión «servicio civil», en este contexto, no se usa en su sentido de administración pública o función pública, es decir, en el de cuerpo de funcionarios del Estado, excluyendo a los militares y a aquellos seleccionados por elección popular,

## ¿CÓMO ABORDAR EL INTERVENCIONISMO ELECTORAL? AVANCES Y PROPUESTAS DE REFORMA

Para hacerse cargo de la intervención electoral, y con el objeto de fortalecer la democracia y mitigar las asimetrías que se generan en materia de competencia electoral, existen diversas dimensiones de reforma que deben ser implementadas. En algunas materias, existen modificaciones ya realizadas o en curso; sin embargo, en otras áreas, nuestra institucionalidad está atrasada, y algunas de las reformas que ésta necesita pudieron haber sido incorporadas en el «paquete» de reformas constitucionales consensuadas entre los diversos sectores políticos y aprobadas en 2005.

### Los avances

#### *Reforma al Estado y financiamiento de la política*

La Ley 19.882, sobre Nuevo Trato y Alta Dirección Pública, se estima redujo el cuoteo político, en los altos puestos directivos del Estado, desde unos 3.500 a unos 1.900 cargos (Valdés, 2003). Sin embargo, no ha existido un debate que tenga por objeto revisar seriamente el tamaño que tiene el sector público en la economía, y los efectos que ello genera en materia de regulaciones y, más aún, en la competencia política. Estados grandes obligan a generar una gran cantidad de regulaciones y, por lo tanto, aumentan los espacios de captura y corrupción (Chafuén y Guzmán, 1997).

Además, dentro de una Constitución presidencialista, una forma de moderar el peligro de favorecer al oficialismo con un financiamiento asimétrico es exigir que todas las decisiones de aplicación de regulaciones y asignación de licitaciones públicas queden en manos de funcionarios protegidos por el esquema de servicio civil. Lo anterior implica que todas esas facultades queden en manos de funcionarios de carácter ejecutivo, a la vez que sugiere limitar las designaciones de confianza política que realiza el Presidente de la República y sus ministros a cargos directivos sin facultades de aplicación de

---

sino en un sentido específico: es un método de gestión de los recursos humanos, que en teoría podría ser usado en cualquier organización, por ejemplo, en las universidades privadas (Valdés, 2002b: 371-2).

regulaciones ni de asignación de licitaciones públicas (Valdés, 2002b: 380-1). En este sentido, Chile ha avanzado en la dirección correcta al haber instaurado un sistema público y transparente de adquisición de bienes y servicios por parte del Estado (Chilecompra).

Por su parte, la Ley 19.884, sobre Transparencia, Límite y Control al Gasto Electoral, junto con regular el financiamiento de la política —principalmente en lo relativo a las campañas electorales—, establece algunas restricciones y prohibiciones a los órganos públicos y a las empresas que se relacionen con el Estado, cuestiones que serán analizadas más adelante.

Así las cosas, el proceso de reforma al Estado chileno que está en curso debe ser profundizado y bien implementado, ya que no sólo aumentaría la eficiencia de los órganos públicos y la calidad de las políticas públicas, sino que puede ser complementado con una aceleración del crecimiento económico que enriquecería a la ciudadanía. Por otra parte, esta reforma también hace más difícil para los líderes mantener la cohesión de su coalición al desaparecer la posibilidad de asignar dos o tres mil altos puestos en el Estado, reduciendo las donaciones políticas que hacen esos funcionarios y también el control de los líderes sobre las decisiones estatales que pueden contribuir a captar financiamiento para la actividad electoral y partidaria. Ésta es la conexión entre financiamiento político y reforma del Estado: la reforma es más probable cuando los líderes estiman conveniente apostar a lograr un financiamiento electoral y partidario adecuado sirviendo a la ciudadanía y logrando donaciones que expresen apoyo desinteresado, sin controlar ninguno de los dos o tres mil puestos más altos del Estado (Valdés, 2000: XII).

### *Transparencia y acceso a la información pública*

Cualquier proceso de reforma al Estado debe contemplar la necesidad de transparentar la actividad del sector público. En estos días, la opinión pública pareciera estar tornándose más exigente con sus autoridades, con las responsabilidades que les caben en la solución de los asuntos públicos y en la entrega de toda información relevante; todo lo cual contribuye sin lugar a dudas a mejorar la calidad de la democracia. Así, aumentar la transparencia de los actos de los órganos del Estado y facilitar el acceso de los ciudadanos a éstos, debe ser

un objetivo prioritario. Chile es uno de los países peor evaluados en esta materia.<sup>10</sup>

El nuevo artículo octavo de la Constitución, a través de la Ley 20.050 de septiembre de 2005, dio rango constitucional a los principios de probidad y publicidad en la actuación de los órganos públicos, ampliando el concepto de información pública desde los actos administrativos de la Administración Pública, a los actos y resoluciones de todos los órganos del Estado; corrigiendo de paso la escasa influencia efectiva —o el mal uso que hizo la administración de los mecanismos de secreto y reserva— que tuvieron las reformas introducidas por la Ley de Probidad de 1999 a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley 18.575). Asimismo, la nueva normativa exige que el secreto o reserva sea establecido por una ley de quórum calificado y sólo para los casos contemplados en la Constitución.<sup>11</sup>

### *Prohibiciones y restricciones expresas*

La Ley de Bases de la Administración del Estado incluye normas de probidad funcionaria que separan al menos parcialmente la actividad laboral de los funcionarios públicos, de su participación en la competencia política. Así, por ejemplo, se establece que el personal de la administración del Estado está impedido de realizar cualquier actividad política dentro de la administración, y de usar su autoridad o cargo en fines ajenos a sus funciones (artículo 19, Ley 18.575); cuestión que es reforzada por la Ley 19.884, en la medida en que los funcionarios públicos no podrán realizar actividad política dentro del horario dedicado a la administración del Estado, ni usar su autoridad, cargo y bienes de la institución para fines ajenos a sus funciones (Artículo 27, Ley 19.884).

---

<sup>10</sup> Según el Estudio de Acceso a la Información Pública realizado por la Corporación Participa (2004), las peticiones de información a agencias públicas sin respuesta en nuestro país alcanzan el 70%, mientras que en la muestra total de países fue de 46%.

<sup>11</sup> Lo que supone la derogación tácita del Decreto Supremo núm. 26, que fue abolido de manera oficial en enero de 2006 por el Decreto Supremo núm. 134 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

En esta línea, a su vez, la Ley de Probidad 19.653 introdujo a la Ley de Bases el que las autoridades y los funcionarios deban velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública (artículo 5, Ley 18.575), que no es más que una extensión de los principios establecidos en los artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental. La Ley de Probidad, asimismo, había consagrado, en términos bastante categóricos, (i) el principio de probidad administrativa, (ii) la transparencia en el ejercicio de la función pública, y (iii) la publicidad de los actos administrativos de los órganos de la administración del Estado.

Asimismo, durante el período de campaña electoral, los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los órganos y servicios públicos que integran la administración del Estado, las empresas públicas y las municipalidades, no podrán incurrir en otros gastos por concepto de publicidad y difusión que los necesarios para el cumplimiento de sus funciones y en aquellos que tengan por objeto informar a los usuarios sobre la forma de acceder a las prestaciones que otorgan (artículo 53, Ley 19.884).

Por otro lado, diversas normas de la Ley 19.884, sobre financiamiento de la política, apuntan a que ningún órgano del Estado, como tampoco las empresas del Estado y aquéllas en que éste o sus organismos tienen una participación accionaria, puedan efectuar aportes con fines electorales.<sup>12</sup> También se establecen importantes restricciones respecto de las personas jurídicas que reciben aportes o subvenciones del Estado (art. 25, inc. 2); las que contraten con él o sus órganos la provisión de bienes, la prestación de servicios o la realización de obras (art. 25, inc. 2); ni a las personas jurídicas que, durante la campaña electoral, se encuentren postulando a licitaciones públicas o privadas con algunos de dichos organismos (art. 25, inc. 3). El incumplimiento de esta norma implicará la eliminación de la licitación o el término anticipado del contrato que se encuentre vigente (art. 25, inc. 3).

---

<sup>12</sup> Artículo 25, inciso primero de la Ley 19.884: «Sin perjuicio de lo dispuesto en el Párrafo 2 de este Título (sobre financiamiento y reembolso con recursos públicos), los candidatos y partidos políticos no podrán recibir, directa o indirectamente, aportes de campaña electoral de los órganos de la administración del Estado, de las empresas del Estado, ni de aquellas en que éste, sus empresas, sociedades o instituciones tengan participación».

En suma, se trata de evitar que los dineros del Estado lleguen, por un modo indirecto, al financiamiento de campañas electorales. Con todo, lo anterior debe ser complementado asimismo con mayores estándares de transparencia y divulgación de información de las empresas públicas.

### *Nuevas atribuciones fiscalizadoras de la Cámara de Diputados*<sup>13</sup>

La fiscalización de las instituciones públicas es indispensable para el buen funcionamiento de la democracia y de un Estado de Derecho con separación de poderes y la soberanía radicada en las personas. El modelo bicameral parlamentario establecido en la Constitución de 1980 está sostenido sobre la existencia de dos corporaciones —la Cámara de Diputados y el Senado— con integración distinta y que efectúan labores diversas. De este modo, a la Cámara le corresponde por excelencia el rol político de la fiscalización de los actos del gobierno. Tal atribución, exclusiva, excluyente y autónoma, le da —en conjunto con la de iniciar el Juicio Político— el carácter a dicha Corporación de «Cámara política». Es esta materia la que ha sido objeto de análisis y modificaciones en las reformas constitucionales recientemente aprobadas en Ley 20.050.

a) FACULTAD DE ADOPTAR ACUERDOS Y SOLICITAR ANTECEDENTES AL GOBIERNO. La primera de las atribuciones que contempla la fiscalización consiste en la facultad de la Cámara para «adoptar acuerdos o sugerir observaciones, los que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, quien deberá dar respuesta fundada por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días»; norma en esencia semejante a la contemplada con anterioridad a la reforma y que es de igual tenor que la norma contemplada en la Constitución de 1925, conservando la modificación que el Constituyente de 1980 efectuó en la materia: limitar el plazo de respuesta al de treinta días.

Una primera observación al respecto hace referencia al quórum: se conserva la exigencia del voto de la mayoría de los diputados presentes. Parece juicioso que tal mayoría se mantenga si se sigue el senti-

---

<sup>13</sup> Para mayor detalle, véase García y Brunet (2006).

do de los «acuerdos y observaciones» que la doctrina ha entendido (Silva Bascuñan, 2000: 120-1).

Se mantiene respecto del texto original de 1980, y del de 1925, la referencia a que «en ningún caso los acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los Ministros de Estado», situación que se condice con la existencia de un régimen presidencial y no parlamentario, tema de la mayor importancia, pues su conservación supone la confirmación del constituyente derivado del presidencialismo que ha caracterizado a la Carta de 1980.

b) FACULTAD DE SOLICITAR DETERMINADOS ANTECEDENTES AL GOBIERNO CON PLAZO FATAL DE ENTREGA. La segunda facultad fiscalizadora consiste en la conservación de una potestad que los parlamentarios ya poseían. Señala el artículo 52, núm. 1, que «sin perjuicio de lo anterior, cualquier diputado, con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno. El Presidente de la República contestará fundadamente por intermedio del Ministro de Estado que corresponda».

Si bien en esencia la potestad de recabar dichos antecedentes se encontraba en el texto original de la Carta de 1980, lo novedoso de este texto está en la obligación de respuesta por parte del Ejecutivo, el que responderá «dentro del mismo plazo señalado en el párrafo anterior», esto es, treinta días corridos.

Se sigue de este modo el modelo contemplado para la atribución de adopción de acuerdos u observaciones, y se derivan de ellas sus consecuencias, dentro de las cuales consideramos, a nuestro juicio, la más importante el hecho de que el incumplimiento de dicho plazo acarrearía al Ministro de Estado y al Presidente de la República responsabilidad constitucional —haciéndolos susceptibles de acusación constitucional— y administrativa, en los casos que fuere procedente.

c) FACULTAD DE INTERPELAR A UN MINISTRO DE ESTADO. El enmendado texto constitucional hace expresamente obligatorio el deber de los ministros de Estado de concurrir cuando sean citados por la Cámara de Diputados o por el Senado. Dicha facultad emana para ambas corporaciones del artículo 37, que inserta en la Carta el

siguiente inciso segundo, nuevo: «los Ministros deberán concurrir personalmente a las sesiones especiales que la Cámara de Diputados o el Senado convoquen para informarse sobre asuntos que, perteneciendo al ámbito de atribuciones de las correspondientes Secretarías de Estado, acuerden tratar».

En el caso de la Cámara, en virtud del artículo 52, se añade una nueva variante al ejercicio de esta atribución de la Cámara, cual es la de interpelación de los ministros de Estado.<sup>14</sup> Al efecto, se establece que, para fiscalizar los actos del Gobierno, la Cámara de Diputados podrá citar a un ministro de Estado, a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo.<sup>15</sup>

El valor de la interpelación supone dos obligaciones: una, la carga de concurrencia del ministro a la sesión citada, y otra, la obligación de éste a responder las preguntas de que las que sea objeto.<sup>16</sup> Sin embargo, no debe olvidarse que para esta particular forma de interpelación de un régimen presidencialista, debe esta norma relacionarse con el inciso final de la letra a) del art. 52 núm. 1 analizada precedentemente, en el sentido de que «en ningún caso los acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los ministros de Estado», complementariamente con que (art. 33) «*los ministros de Estado son los colaboradores directos del Presidente de la República*» y que, por tanto, son funcionarios de la exclusiva confianza de éste

---

<sup>14</sup> Frei Ruiz-Tagle (1995: 332). Según se señala en el mensaje, el objeto de la reforma «apunta a institucionalizar un mecanismo de diálogo más directo entre la Cámara de Diputados y las autoridades ministeriales, a fin de que éstas puedan verse sometidas a la obligación de informar directa y personalmente ante aquélla acerca de asuntos específicos de sus carteras que puedan servir de antecedente para el ejercicio de la función fiscalizadora por parte de la Cámara Baja».

<sup>15</sup> A la fecha de este documento, las oportunidades en las que se hubo de interpellar a ministros de Estado no produjeron mayores efectos políticos. La primera de ellas se efectuó al ministro de Educación a raíz de la crisis producida por los estudiantes secundarios. La segunda consistió en la interpelación a la ministra de Salud por el estado de su cartera. En ambos casos, los ministros no respondieron directamente muchas de las preguntas efectuadas por sus interlocutores, produciéndose en los hechos un verdadero «diálogo de sordos».

<sup>16</sup> La sanción al incumplimiento de las obligaciones señaladas constituye incurrir en causal de juicio político por «infringir la Constitución o las Leyes» (art. 48, núm. 2, letra b).

y seguirán en sus funciones mientras no la pierdan. De este modo, parece más propio referirnos a ella como «interpelación impropia»,<sup>17</sup> pues no corresponde a lo que se observa en la institución clásica de la interpelación parlamentaria.<sup>18</sup>

Finalmente, cabe señalar que la Cámara no podrá convocar a un mismo ministro más de tres veces dentro de un año calendario, salvo que lo acuerden los dos tercios de los diputados en ejercicio.

d) FACULTAD DE CREAR COMISIONES ESPECIALES INVESTIGADORAS. Las comisiones especiales investigadoras, de cuya constitucionalidad cabían dudas antes de la reforma en comento, son contempladas como una institución constitucional a contar de la vigencia de la Ley 20.050.

Si bien el reglamento de la Cámara consideraba la figura de «comisiones investigadoras», ni siquiera la Ley 18.918 del Congreso Nacional contemplaba dicha institución. Su constitucionalidad fue observada por expertos como Enrique Navarro Beltrán (1991: 99 y ss) y José Luis Cea Egaña (1993: 12). Para el primero, dicha práctica es abiertamente inconstitucional, por cuanto tales comités «violan principios elementales resguardados en la Carta Fundamental», como la debida sujeción de la autoridad a la legalidad, excederían las facultades otorgadas por la Carta al Congreso, instauraría comisiones especiales y alteraría la prohibición del Parlamento de asumir funciones jurisdiccionales.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Como observa Silva Bascuñán, lo propio de las interpelaciones en los regímenes parlamentarios es que ellas «pueden conducir a las mociones de censura que, de aprobarse, abren la alternativa del cambio del equipo gubernativo o de disolución al menos de la Cámara tenida como política para consultar a la ciudadanía» (2000: 101).

<sup>18</sup> En América Latina existe el caso de la Constitución de Argentina, cuyo artículo 101 prescribe que «el jefe de gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71. Puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras».

<sup>19</sup> En la tesis contraria, Carlos Andrade planteaba a raíz de la Carta de 1925 que su constitucionalidad «arranca de la facultad reglamentaria que permite a la Corporación nombrar comisiones especiales» (1971: 382). Sin perjuicio de estas posturas, lo cierto es que a lo largo de la historia constitucional chilena son numerosas las comisiones investigadoras constituidas con el fin de fiscalizar actos del gobierno. Desde la plena vigencia de la Carta de 1980, se han constituido 67 comisiones investigadoras; considerando un lapso de catorce años se trata de un poco

De conformidad con lo señalado en el artículo 297 del reglamento, las comisiones investigadoras tendrán la competencia que les fijen los acuerdos de la Cámara que decidan su constitución y ni aun por acuerdo unánime de sus integrantes podrán extenderse a materias no comprendidas en dichos acuerdos.

Con el texto vigente, la Cámara, ante la presencia de eventuales irregularidades que ameriten ser investigadas por una comisión, tendrá dos alternativas: una, formar una comisión investigadora; la otra, encomendar a una comisión permanente obtener o reunir información sobre determinados actos del Gobierno o de la administración del Estado, tomando en cuenta para ello la especialidad de cada una de ellas.

A nuestro juicio, si bien es plausible la enmienda constitucional en cuanto soluciona el problema de una institución legitimada por la comunidad que operaba casi de facto, no modificó lo verdaderamente importante en la materia: la capacidad y utilidad de dichas comisiones.<sup>20</sup>

Constituye en este sentido un avance importante la facultad de citar obligadamente a funcionarios públicos, dentro de los cuales los ministros de Estado no podrán ser citados más de tres veces a una misma comisión investigadora, sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros. Éste era, a no dudarlo, uno de los principales escollos contenidos en la Carta del año 1925 y en la versión no enmendada de la de 1980 para el éxito de dichas comisiones.

---

menos de cinco comisiones por cada año. Se han constituido algunas para temas tan amplios como la pobreza en Chile y temas tan específicos como la calidad del agua potable en Arica.

<sup>20</sup> Las opiniones respecto de la utilidad de las mismas varían dependiendo del grado de cercanía o lejanía con el Gobierno. Así, Pablo Longueira (UDI) ha señalado a su respecto que «cuando hay irregularidades y son crecientes, hay más comisiones». El ministro Secretario General de Gobierno, Osvaldo Puccio, declaró que «a nosotros nos parece un exceso de comisiones». El diputado Jorge Burgos (DC) afirma que «hay una comisionitis en este momento (...) Si van a hacer comisiones sin razón, todos los días por todo, va a terminar degradándose la facultad fiscalizadora de la Cámara». Carlos Cantero (RN) aseveró que «las comisiones investigadoras fueron un fiasco (...) Creo que se está mandando un punto de quiebre en lo que ha sido el rol y la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados y creo que esto es positivo» (*Teletrece*, 21/7/2005).

## REFORMAS PENDIENTES

Creemos que existe una serie de reformas de carácter constitucional y legal que pudieron haber sido introducidas en el «paquete» de reformas constitucionales aprobadas en el año 2005 y que tienen como objeto y propósito definir el marco dentro del cual se puedan desarrollar las actividades propias de los períodos electorales, de manera que se garantice la igualdad de oportunidades y condiciones para los candidatos de los diversos partidos y coaliciones, especialmente como garantías a las coaliciones opositoras y a los candidatos desafiantes.

*Tratamiento de las urgencias legislativas*

El Presidente de la República —cualquiera que sea— cuenta con un mecanismo que desfigura toda la lógica del trabajo parlamentario, al usar indiscriminada y caprichosamente las urgencias en un período electoral, siendo el conjunto de los ciudadanos y los miembros de la sociedad quienes se ven perjudicados con la existencia de leyes defectuosas. Existe cierto consenso en el mundo político, como asimismo en el jurídico-académico, que el Presidente de la República cuenta con excesivos privilegios legislativos que pueden ser usados y abusados discrecionalmente en perjuicio de la dignidad de otro poder del Estado, y que redundan finalmente en la calidad de nuestra legislación.

Así las cosas, la normativa acerca de la formación de la ley debiera moderar la discrecionalidad política de esta herramienta de poder, impidiendo que el Primer Mandatario haga uso de este mecanismo durante el período inmediatamente anterior a una elección (por ejemplo, un período de restricción de noventa días). En esa línea se propone que sea el Ejecutivo el que solicite las urgencias, pero que sea el parlamento el que las califique de simple, suma o discusión inmediata, debiendo reformar el artículo 74 de la Carta Fundamental.<sup>21</sup> Asimismo, esta prohibición se debería extender para el período pro-

---

<sup>21</sup> Esto implica a su vez realizar las modificaciones pertinentes a la Ley Orgánica del Congreso Nacional, de modo de compatibilizar su texto con la reforma presentada, en especial, en lo relativo a la calificación de urgencias. El texto legal —una vez aprobado el presente proyecto de reforma constitucional— debe contemplar el tiempo y forma en que las cámaras deben hacer la calificación de la urgencia.

piamente electoral y, por tanto, entre la primera y segunda vuelta (de producirse ésta de conformidad al inciso segundo del artículo 26 de la Constitución).

### *Incorporación de un período de reposo*

Por otra parte, parece relevante analizar reformas que impidan la utilización política de proyectos legislativos de gran relevancia durante períodos electorales.

El derecho comparado nos nutre de un sinnúmero de soluciones que han resultado de gran éxito en naciones más adelantadas en el control del abuso electoral. Así, por ejemplo, en la Constitución francesa existe un período de reposo o decantación de la ley en que las normativas orgánico-constitucionales no pueden ser conocidas por la cámara respectiva sino hasta quince días de ingresada en la oficina del partes del Congreso. Esto permite reducir o evitar un ánimo político oportunista en materias fundamentales que tratan este tipo de leyes.

En este sentido, se debería analizar la implementación de un período de vacancia o reposo, tanto para las reformas constitucionales, leyes interpretativas constitucionales y las orgánica-constitucionales. Asimismo, se debe contemplar un período, tal vez menor, para aquellas normas de quórum calificado.

### *Tratamiento restrictivo de las reformas constitucionales*

En la misma línea anterior, creemos que se debe hacer especial hincapié respecto del análisis de las reformas constitucionales, que por su jerarquía y relevancia no debieran ser objeto de uso electoral de ningún tipo. Junto con incorporar un período de vacancia, se deben estudiar reformas para evitar una manipulación política electoral de la Carta Fundamental.

En este sentido, en la Constitución norteamericana, por ejemplo, las reformas constitucionales deben ser aprobadas por dos legislaturas distintas, de manera de descontaminar electoralmente el proceso de reforma constitucional. En esa lógica, pero en una fórmula más acorde a nuestra historia y realidad institucional, se debería pensar en establecer la prohibición de presentar y tramitar reformas consti-

tucionales dentro de los noventa días anteriores a una elección presidencial, prohibición que puede ser extendida por otros treinta en caso de una segunda vuelta.

### *Abuso de cargos públicos de alta exhibición mediática*

La utilización política de los cargos públicos no es algo nuevo ni exclusivo de Chile. No es nuevo, ya que la propia Constitución Política señala, en su artículo 57, quiénes no pueden postular a los cargos de elección popular, y en ese espíritu incluye a ministros de Estado, subsecretarios e incluso alcaldes y concejales, entre otros. Una norma similar encontramos respecto de los fiscales del Ministerio Público.

De esta manera, no existe razón alguna para excluir de estas prohibiciones legítimas a los jefes superiores de servicio (como el SERENAC, el SAG, etcétera), Seremis, ejecutivos de empresas públicas y gobernadores, que muchas veces tienen igual o más posibilidad de utilizar su cargo en beneficio político electoral, desnaturalizando su labor y lesionando la igualdad frente a los otros candidatos. Tampoco es exclusivo de nuestro país: la Constitución colombiana es aún más severa en este tipo de inhabilidades.

Por lo anterior, se deberían analizar reformas que prohíban a funcionarios públicos de alta relevancia pública postular a cargos de elección popular.

### *Perfeccionamiento de las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados<sup>22</sup>*

La respuesta de cómo resolver los problemas institucionales que impiden un adecuado control a las autoridades gubernativas no se encuentra totalmente satisfecha con las necesarias pero insuficientes reformas establecidas en esta materia:

a) DEBER DE MERA RESPUESTA SIN CONTROL DE MÉRITO. Un problema grave al fiscalizar consiste en la entrega por parte del órgano fiscalizado de respuestas equívocas, contradictorias y confusas. O en

---

<sup>22</sup> Al respecto, véase García y Brunet (2006).

ocasiones, éste cumple formalmente con su deber de entregar la debida información haciendo llegar un sinfín de información, la que en forma abultada confunde al investigador, impidiéndole cumplir con su rol.

Una prudente alternativa podría consistir en que, como se anticipó a raíz de las comisiones investigadoras de la Cámara, que la tercera parte de los miembros de la Cámara representen a la autoridad el demérito de la información entregada, con la posibilidad de, al tercer incumplimiento, verse facultados para requerir al órgano competente —v.gr. el Tribunal Constitucional— el estudio de los antecedentes y la eventual sanción al funcionario negligente, la que puede eventualmente incluir incluso su destitución.

b) REGULACIÓN DE LAS FACULTADES FISCALIZADORAS DE LA CÁMARA, en consonancia con las atribuciones de otros organismos, tales como la Contraloría General de la República, la competencia de los Tribunales y la del Ministerio Público. Resulta frecuente que los parlamentarios argumenten, especialmente los proclives al gobierno, que carecen de facultades de fiscalizar materias que son propias de la competencia de los Tribunales de Justicia o de otros mecanismos de control constitucional, debido a las limitaciones establecidas en la propia Carta (v.gr. artículo 73, que señala que la atribución de conocer de tales hechos es propia y excluyente del Poder Judicial). Podría ser clarificadora la forma de cómo, a este respecto, la Constitución de Paraguay resolvió el problema: el artículo 119, incisos 4 y 5, de la Carta de Paraguay señala que «la actividad de las comisiones investigadoras no afectará las atribuciones privativas del Poder Judicial, ni lesionará los derechos y garantías consagrados por esta Constitución, sus conclusiones no serán vinculantes para los tribunales ni menoscabarán las resoluciones judiciales, sin perjuicio del resultado de la investigación, que podrá ser comunicado a la justicia ordinaria».

c) FISCALIZACIÓN A ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y DESCENTRALIZADOS. Es sabido que el Banco Central, las municipalidades, las empresas públicas creadas por ley, como es el caso del Banco del Estado de Chile, la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) o Televisión Nacional de Chile, han sido

renuentes en cumplir su obligación de proporcionar los antecedentes requeridos por la Cámara de Diputados o sus organismos internos.

La Contraloría General de la República, a través de su reiterada jurisprudencia administrativa,<sup>23</sup> ha sido enfática en señalar que es a ella a la que corresponde determinar, entre otros aspectos, si el organismo requerido es de aquellos que se encuentran afectos a dicho deber. Esto es, si integran la administración del Estado, que es, precisamente, el ámbito de aplicación que fijan los preceptos mencionados. Y ha dictaminado que todos estos organismos están obligados a proporcionar los informes y antecedentes que les sean solicitados por las Cámaras o sus organismos internos, aun cuando no les sean aplicables las normas generales o especiales relativas al sector público.

Los dictámenes del órgano contralor denotan que la circunstancia de que los organismos autónomos de rango constitucional queden sujetos a regímenes jurídicos especiales en nada afecta la naturaleza de los mismos, definida por preceptos constitucionales. Su autonomía no es, en modo alguno, inconciliable con la circunstancia de que ellos integren la administración del Estado.

#### ESTATUTO DE GARANTÍAS ELECTORALES

El atraso de la legislación chilena en esta materia es patente. La gran mayoría de las constituciones y leyes europeas contemplan disposiciones que limitan la intervención electoral del gobierno de turno, junto con reforzar la labor fiscalizadora de la oposición durante los períodos electorales.

##### *a) Inglaterra*

Durante el período denominado «Purdah», existen serias prohibiciones para los funcionarios públicos que constituyen una verdadera coraza de garantías para la oposición, con graves sanciones para los funciona-

---

<sup>23</sup> Entre otros, los dictámenes 27.729, de 18 de noviembre de 1991; 3.529, de 7 de febrero de 1992; 28.091, de 13 de noviembre de 1992; 26.088, de 1 de octubre de 1993; 26.635, de 7 de octubre de 1993; 27.951, de 19 de octubre de 1993; 3.456, de 28 de enero de 1994; 28.226, de 16 de agosto de 1994; 12.563, de 25 de abril de 1995, y 1, del 4 de enero de 1999.

rios que burlen esta legislación. Al respecto, la Comisión electoral ha declarado expresamente que «no nos gustaría ver a ningún gobierno usar su posición —durante una campaña electoral— de manera que pueda ser percibida como una búsqueda de ventaja electoral».<sup>24</sup>

Lo anterior es reforzado por un esquema de administración pública basado casi por completo en un servicio civil, y en donde, por tanto, la institucionalidad ha separado las funciones políticas de las administrativas. Así, sólo cerca de setenta funcionarios son designados políticamente, mientras que el resto llega a la administración pública por concurso (Valdés, 2000).

### b) *Estados Unidos*

Ya a partir de 1880, la política reformista destinada a «purificar las instituciones políticas» de prácticas corruptas tomó cuerpo en la reforma municipal; introdujo *manager movements* en la administración de la política urbana, y en la reforma del servicio civil a nivel federal. Su objetivo fue lograr un gobierno puro y frugal, desarticular el patronazgo y el dispendio de favores. Para erradicar la máquina política y el patronazgo a nivel federal se aprobó la Pendleton Act y se creó la Civil Service Commission en 1883, implementándose un sistema de mérito para el servicio civil basado en exámenes competitivos, seguridad en el cargo y neutralidad política (Rehren, 2002: 142). Desarrollos legislativos posteriores como la Ley Hatch (1939) y jurisprudenciales como *Rutan v. Illinois* (1990) establecieron restricciones respecto de la neutralidad que debían guardar los funcionarios públicos respecto de las actividades político-partidistas en el ejercicio de sus cargos.

En particular, la Ley Hatch (1939)<sup>25</sup> prohíbe a los empleados federales participar en actividades políticas y a los superiores formular exigencias políticas a los subordinados. Asimismo, esto ha sido refor-

---

<sup>24</sup> The Electoral Comisión Factsheet, en [www.electoralcommission.org.uk/files/dms/Purdah\\_18887-13975\\_\\_E\\_\\_N\\_\\_S\\_\\_W\\_\\_.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/files/dms/Purdah_18887-13975__E__N__S__W__.pdf)

<sup>25</sup> La Ley Hatch (*Hatch Act*) de 1939 es una ley federal de Estados Unidos que tiene por objeto prohibir a los empleados federales (servidores civiles) involucrarse en actividades político-partidistas. Fue nombrada así en honor al senador de Nuevo México, Carl Hatch, y es conocida oficialmente como *An Act to Prevent Pernicious Political Activities*.

zado a nivel jurisprudencial en casos como *Rutan v. Republican Party of Illinois* (1990).

c) *Colombia*

Existe una legislación especial de garantías ciudadanas a las minorías desafiantes, la Ley de Garantías Electorales de 2005, que además establece un sinnúmero de prohibiciones a funcionarios públicos en aras de transparentar el proceso electoral, y hacerlo más igualitario y democrático. Muchas de estas normas, como financiamiento de campañas y publicidad televisiva, ya están en nuestra legislación. Otras presentan un estado de desarrollo francamente superior a la realidad nacional. Así, se contemplan normas sobre:

- regulaciones a las transmisiones presidenciales en el canal institucional y derecho de réplica de los candidatos desafiantes;
- prohibiciones al Presidente durante la campaña presidencial;
- restricciones a la contratación pública;
- prohibiciones a la intervención en política de los servidores públicos;
- servidores públicos que se postulan como candidatos;
- actividad política de los funcionarios públicos;
- participación en política de los altos funcionarios del Estado durante la campaña presidencial; y
- actividad política de los miembros de las corporaciones públicas.

En este sentido, se debieran introducir modificaciones tendientes a consolidar un verdadero estatuto de garantías electorales mediante restricciones y prohibiciones claras y precisas respecto de la forma en que el gobierno en general, y los funcionarios de la administración en particular, deben comportarse durante las contiendas electorales.

Así, por ejemplo, a los candidatos a cargo de elección popular que hayan sido funcionarios públicos dentro de los dos años anteriores al

año que establece el artículo 57 de la Constitución Política, les estaría prohibido:

- acosar, presionar o determinar, en cualquier forma, a subordinados para que respalden campaña política alguna;
- difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier candidato, partido, o coalición política, a través de publicaciones, canales de televisión y de radio o imprenta pública, a excepción de lo autorizado expresamente por la ley;
- favorecer con promociones, bonificaciones o ascensos indebidos, a quienes dentro de la entidad a su cargo participan en su misma causa o campaña política, sin perjuicio de los concursos que en condiciones públicas de igualdad e imparcialidad ofrezcan tales posibilidades a los servidores públicos; y
- ofrecer cualquier tipo de beneficio directo, particular, inmediato e indebido para las personas naturales o jurídicas, mediante obras o actuaciones de la administración pública o municipal, con el objeto de influir en la intención de voto.

Asimismo, los funcionarios públicos en servicio activo que no tengan la condición de candidatos quedarían sujetos a prohibiciones como las siguientes:

- realizar actividades de los candidatos, partidos o coaliciones políticas, en los lugares de trabajo, durante su jornada laboral o en desarrollo de las funciones de su cargo;
- participar de tiempo completo o parcial en las campañas políticas, o acceder a representación política al interior de las candidaturas, partidos o coaliciones políticas;
- formar parte de juntas, directorios u órganos de representación de las candidaturas, partidos o coaliciones políticas, o llevar su representación o personería, sin perjuicio de poder intervenir en sus reuniones; y
- organizar o realizar colectas o cualquier campaña de recaudación de fondos a favor de sus candidatos, partidos o coaliciones.

Los funcionarios públicos que deseen participar u obtener cargo o representación política, o derivar remuneración económica por su actividad política, deberán retirarse de sus cargos, o solicitar permiso sin goce de sueldo.

Los ministros, subsecretarios, jefes superiores de servicio, directores y gerentes de empresas públicas, intendentes, consejeros regionales, gobernadores, secretarios regionales ministeriales, alcaldes y concejales, y miembros del cuerpo diplomático y consular, en su respectiva jurisdicción y área de trabajo, durante los meses de campaña presidencial, solo podrían realizar las siguientes actividades políticas:

- Participar en la preparación de propuestas técnicas de la campaña presidencial, así como en eventos internos de carácter programático de la misma, sin la participación de los funcionarios a su cargo y sin perjuicio de las funciones propias de su cargo.
- Asistir a debates técnicos, foros de discusión y encuentros académicos, en los que se traten o expongan los asuntos propios de su cargo o bajo su competencia, en el marco de las campañas electorales.

Quienes pretendan realizar otras funciones dentro de las campañas presidenciales, distintas a las autorizadas, o dedicar tiempo completo a la respectiva campaña presidencial, deberán retirarse de sus cargos, o solicitar permiso sin goce de sueldo por el tiempo que dure la campaña electoral, para poder hacerlo.

Por otro lado, durante los tres meses anteriores a la fecha de votación en primera vuelta, y hasta la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso, los candidatos a elección popular que representen a la coalición o partido gobernante no podrían:

- Entregar personalmente recursos o bienes estatales, o cualquier otra suma de dinero proveniente del erario público o producto de donaciones de terceros al gobierno.
- Utilizar o incluir la imagen, símbolos o consignas del gobierno en su campaña electoral.

- Utilizar bienes del Estado o municipales, diferentes a los propios de sus funciones y aquellos destinados a su seguridad personal, en actividades de su campaña presidencial.

Por otra parte, el Estatuto de Garantías Electorales propuesto debería contemplar normas restrictivas en materia de publicidad y propaganda de los organismos públicos en períodos electorales, lo que implicaría introducir modificaciones a la Ley 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

En este sentido, los órganos del Estado, sus instituciones o empresas, y las municipalidades, no podrían hacer ningún tipo de publicidad televisiva, radial, escrita o audiovisual dentro de los noventa días anteriores a la fecha de una elección presidencial, parlamentaria o municipal. Esta prohibición se extenderá por el período que medie entre la primera y segunda votación (en el caso de existir esta última de conformidad al inciso segundo del artículo 26 de la Constitución Política).

Asimismo, durante estos períodos, las inauguraciones de obras públicas, viviendas, entrega de beneficios a la comunidad, tales como subsidios habitacionales, títulos de dominio, becas estudiantiles; o efectuar inauguraciones de cualquier tipo de establecimientos o infraestructura, o entregas de materiales didácticos o similares, o cualquier otro acto en que el beneficio se hubiere financiado total o parcialmente con recursos públicos, deberán realizarse a través de actos privados, sin publicidad, y con la sola asistencia de los interesados, quienes serán debidamente notificados.

Además, durante la campaña electoral no se podrán aumentar los recursos destinados a la publicidad del Estado, más allá del promedio de lo presupuestado para estos mismos efectos en los dos años anteriores, traído a valor presente.

Finalmente, se podría pensar en establecer que, por ejemplo, durante los tres meses anteriores a la elección y hasta la realización de la elección en la segunda vuelta presidencial, si fuere el caso, queda prohibida la contratación directa por parte de todos los órganos del Estado y municipalidades. No obstante lo anterior, quedaría exceptuado lo referente a la defensa y seguridad nacional, estado de calamidad administrativa o cualquier otro que deba realizarse con

objeto de un estado de excepción constitucional. Adicionalmente, se exceptuarían aquellos gastos inaplazables e imprescindibles que afecten el normal funcionamiento de la administración, lo que deberá ser informado previamente a la Cámara de Diputados.

La idea general detrás de estas restricciones es impedir que algún sector aproveche su posición en la administración pública a la hora de presentarse frente a la ciudadanía. Entendiendo que tanto los funcionarios públicos como los altos directivos del aparato estatal cumplen una función de servicio a todo el país y son financiados con recursos de todos los chilenos, lo que se propone es evitar la «apropiación» de dichas instancias, para evitar la competencia desleal.

## CONCLUSIONES

La historia nos ha mostrado cómo durante el siglo xx América Latina destinó partes importantes de la burocracia y del presupuesto estatal a alimentar las redes clientelistas de los partidos políticos estructurados como «partidos de máquina». Este tipo de partido no actúa, en la práctica, sobre la base de propuestas de políticas públicas, sino intercambiando favores privados, específicamente puestos en la burocracia estatal, eventos comunicacionales favorables, favores regulatorios, favores en la asignación de contratos públicos, y protección de daños propinados por las propias autoridades, por apoyo político y electoral o por recursos económicos para financiar sus campañas electorales. También provocan un daño a la oposición (Valdés, 2002a: 9-10). Hoy en día, recaer en ese estilo de gestión estatal implica una pérdida permanente y sostenida de posiciones relativas en el concierto económico internacional. Para Chile, hay mucho en juego: dejarse arrastrar por la involución latinoamericana, o despegarse para mantener vigente la esperanza de converger hacia los países avanzados. Chile tiene algunos puntos a favor: el Estado chileno ha adoptado políticas económicas eficientes, ha exhibido una solidez fiscal mayor que la del resto de América Latina y está relativamente menos afectado por la corrupción (Valdés, 2002a: 10).

Sin embargo, se debe reconocer que existen incentivos para mantener las cosas en su estado actual. Los partidos políticos pueden basar su éxito electoral en su capacidad para ofrecer empleos estatales o

ventajas para sus militantes y/o simpatizantes, modo de vinculación política conocido como clientelismo político. En Chile, el clientelismo se manifestó históricamente en la creación de empleos estatales y en la oferta de beneficios sociales al ciudadano en un contexto de creciente movilización política y social (Rehren, 2002: 131). Sin embargo, el clientelismo político y su influencia incentivando la intervención electoral (y en el tiempo la corrupción) termina por dañar en forma severa nuestra institucionalidad, deslegitimar a las autoridades y lesionar nuestra vida diaria durante los períodos electorales.

En este mismo sentido, es fundamental promover reformas al sistema de fiscalización nacional. Aumentar la fiscalización en nuestro medio no resulta tarea sencilla. Las dudas que generan las reformas recientemente aprobadas por nuestro Parlamento en materias fiscalizadoras consisten en si de verdad ellas constituyen una novedad en el sistema constitucional nacional, y si falta avanzar en su perfeccionamiento para adecuar tal facultad a la realidad.<sup>26</sup> Nuestra opinión es que en ambos casos los cambios resultan insuficientes.

Es por ello que resulta indispensable estudiar reformas que permitan a las personas y a las instituciones deshacerse de estas pandemias políticas que afectan cada cuatro años a nuestro país. El criterio que deben seguir estas enmiendas va mucho más allá de quien esté gobernando, ya que benefician a la sociedad en su conjunto, sin importar que tal o cual partido pueda estar ejerciendo —en un momento determinado— el poder político.

#### REFERENCIAS

- ACKERMAN, Bruce e Ian AYRES. (2002). *Voting with Dollars: A New Paradigm for Campaign Finance*. New Heaven: Yale University Press.
- ANDRADE GEYWITZ, Carlos. (1971). *Elementos de Derecho Constitucional Chileno*. Segunda edición. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

---

<sup>26</sup> Una de las complejidades más difíciles para fiscalizar, como observa Cea Egaña, «estriba no sólo en discernir cuánto reforzamiento es menester otorgar a tales facultades, partiendo de la premisa que el nuestro es un *tipo de gobierno presidencial* y que, como es obvio, en éste no tiene lugar la fiscalización política en los términos y con las secuelas que ocurren en el régimen parlamentario» (1994: 13).

- CEA EGAÑA, José Luis. (1993). Fiscalización Parlamentaria del Gobierno. *Revista Chilena de Derecho*, 20 (1): 7-20.
- . (1994). Reforma de la Fiscalización Parlamentaria en Chile. *Revista de Derecho* (Valdivia), 5: 15-25.
- CHAFUÉN, Alejandro y Eugenio GUZMÁN. (1997). *Estado y corrupción. Documento de Trabajo núm. 274*. Santiago: Centro de Estudios Públicos. Disponible en <[www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)>.
- COMISIÓN ELECTORAL DEL REINO UNIDO. Disponible en <[www.electoralcommission.org.uk/files/dms/Purdah\\_1888713975\\_\\_E\\_\\_N\\_\\_S\\_\\_W\\_\\_.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/files/dms/Purdah_1888713975__E__N__S__W__.pdf)>.
- FREI RUIZ-TAGLE, Eduardo. (1995). Mensaje Presidencial del 26 de octubre de 1995. Mensaje 90-332, ingresado al Senado el 7 de noviembre de 1995.
- FRIEDMAN, Milton. (1983). *Libertad de elegir*. Madrid: Orbis.
- GARCÍA, José Francisco y Marcelo BRUNET. (2006). Aumentando los estándares democráticos del proceso político chileno. En xxxvi Jornadas de Derecho Público, Universidad de Chile. Disponible en <[www.derecho.uchile.cl/jornadasdp/ponencias.htm](http://www.derecho.uchile.cl/jornadasdp/ponencias.htm)>.
- GEDDES, Barbara. (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- GUZMÁN, Eugenio. (2005). La corrupción amenaza la democracia y la estabilidad política. En Hans Seidel, *Nuevos desafíos de la democracia* (pp. 55-63). Santiago: Hanns Seidel.
- HAMILTON, Alexander, James MADISON y John JAY. (2001). *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- KEEFER, Philip. (2005). *Clientelism, credibility and the policy choices of young democracies*. Development Research Group The World Bank.
- KEEFER, P. y V. RAZVAN. (2005). *Democracy, credibility and clientelism*. World Bank, Policy Research Working Paper 3472.
- LAPORTA, Francisco. (1997). La corrupción política: introducción general. En Francisco Laporta y Silvina Alvarez (eds.), *La corrupción política* (pp. 85-101). Madrid: Alianza.
- MARCEL, Mario. (2002). Las opciones para la Reforma del Estado de Chile. En Salvador Valdés (ed.), *Reforma al Estado. Vol. II. Dirección Pública y Compras Públicas* (pp. 209-284). Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- NAVARRO BELTRÁN, Enrique. (1991). Las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados. *Revista de Derecho Público* (Universidad de Chile), 49: 81-97.
- . (1992). La teoría de la división de poderes en la Constitución de 1980. *Revista de Derecho* (Universidad Católica de Valparaíso), 14: 34-46.

- PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos. (1998). *Teoría constitucional*. Santiago: Editorial Conosur.
- RAJEVIC, Enrique, Felipe GOYA y Carlos PARDO. (2002). Los puestos directivos en el Estado chileno. En Salvador Valdés (editor), *Reforma del Estado. Vol. II. Dirección pública y compras públicas* (pp. 41-126). Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- REHREN, Alfredo. (2002). Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile. En Salvador Valdés (ed.), *Reforma al Estado. Vol. II. Dirección Pública y Compras Públicas* (pp. 127-166). Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- ROBINSON, J. y V. THIERRY. (2003). *The political economy of clientelism*. World Bank, Policy Research Working Paper 3315.
- SILVA BASCUÑAN, Alejandro. (2000). *Tratado de Derecho Constitucional* Tomo VI. Segunda edición. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- SMITH, Adam. (1958). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- VALDÉS, Salvador. (2000). Presentación del Editor. En Salvador Valdés (ed.), *Reforma al Estado. Vol. I. Financiamiento de la Política* (pp. XI-XXII). Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- . (2002a). Presentación del Editor. En Salvador Valdés (ed.), *Reforma al Estado. Vol. II. Dirección Pública y Compras Públicas* (pp. 9-37). Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- . (2002b). Contratos y remuneraciones de altos directivos públicos. En Salvador Valdés (ed.), *Reforma al Estado. Vol. II. Dirección Pública y Compras Públicas* (pp. 351-482). Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- . (2003). Reforma del Estado: Qué hacer ahora. *Puntos de Referencia* (Santiago: Centro de Estudios Públicos), 271: 12.
- WANTCHEKON, Leonard. (2002). Clientelism and Voting Behavior: Evidence from a field experiment in Benin. *World Politics*, 55 (3): 399-422.

## Encuestas

- CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS. (2002). *Estudio Nacional de Opinión Pública*. Disponible en <<http://www.cepchile.cl>>.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LA REALIDAD CONTEMPORÁNEA. (2005). *Informe de Prensa Encuesta Nacional*. Disponible en <<http://www.cerc.cl/Encuestas/05AGOS.pdf>>.
- CORPORACIÓN PARTICIPA. (2004). *Estudio de acceso a la información pública*. Disponible en <[www.corporacionparticipa.cl](http://www.corporacionparticipa.cl)>.

- LATINOBARÓMETRO. (2003). *Encuestas en series de tiempo*. Disponible en <<http://www.latinobarometro.org>>.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. (2006). *Índice global de percepción de corrupción*. Disponible en <[www.chiletransparente.cl](http://www.chiletransparente.cl)>.
- UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES. (2004). *Estudio Barómetro de Acceso a la Información*. Disponible en <[www.udp.cl](http://www.udp.cl)>.
- VON BAER, Ena y Bernardita MAZO. (2005). Encuesta de Corrupción 2005: Percepción y Realidad. *Serie Informe Político*, núm. 90. Disponible en <<http://www.lyd.org>>.



EXPERIENCIA COMPARADA

## LA LEY DE GARANTÍAS EN COLOMBIA<sup>1</sup>



JAVIER FRANCISCO FRANCO

INSTITUTO LIBERTAD Y PROGRESO DE COLOMBIA

Colombia ha tenido diversos cambios en su sistema electoral en los últimos años. Por ejemplo, si observamos la Constitución de 1991, vemos que ésta derogó la posibilidad de reelección no inmediata del Presidente de la República —cuestión que había caracterizado al sistema político colombiano durante el siglo xx— y creó un sistema de doble vuelta electoral. De igual manera, a nivel del legislativo, se unificó la circunscripción del Senado, y se dejó abierta la posibilidad de que cada partido otorgara los llamados «avales». De esta forma, en lugar de tener listas únicas para la presentación de candidatos a las elecciones de Congreso, los partidos presentaban una diversidad de candidatos a su nombre —maniobra conocida como operación «avispa»—, pero que realmente representaban intereses de pequeños sectores sin el seguimiento de un programa real o una plataforma partidaria. De ese modo llegaron a proliferar lo que algunos denominaron «microempresas electorales». Una vez elegidos, los congresistas tenían muy pocos motivos por los cuales seguir indicaciones de las autoridades del partido que les otorgó «el aval»; se dedicaron a hacer reivindicaciones de los sectores de la sociedad que los habían apoyado financiera o políticamente (empresarios, terratenientes,

---

<sup>1</sup> Ésta es la versión final y ampliada de la intervención del autor en el Seminario Internacional sobre Modernización del Régimen Electoral Chileno, realizado en Santiago de Chile el 17 de noviembre de 2006. El autor agradece a las personas e instituciones organizadores del evento: CIEPLAN, Libertad y Desarrollo, PNUD, IDEA, Proyectamérica y CEP. Especialmente agradece a los doctores Enrique Ganuza, Ignacio Walker, Ignacio Illanes y Carla Pietrantoni por su apoyo y colaboración que hicieron posible la participación en el evento.

banqueros, campesinos, sindicatos), quedando atados a representar sus intereses y a transar con el Ejecutivo, el cual ante la inexistencia práctica de verdaderos partidos debió hacer pequeñas concesiones para obtener los votos requeridos para la tramitación de sus proyectos de ley.

Frente a esta división, los propios partidos hicieron una reforma que pretendió fortalecer las organizaciones políticas, consolidar programas y plataformas, modernizarlos y reivindicarse como mecanismos legítimos y eficientes puentes entre las necesidades de sectores de la sociedad y el Estado como diseñador y ejecutor de políticas públicas. Se buscaba evitar la consolidación de pequeños grupos que, a través de mecanismos de cabildeo y representación de pocos, terminaran obteniendo injustificadas rentas. Los cambios implicaron una reforma constitucional, contenida en el acto legislativo 1 de 2003. Los principales puntos de la reforma fueron el establecimiento de listas únicas y voto preferente, la creación de umbrales y el cambio del método de repartición proporcional de Hare por el método d'Hondt.

La reforma política se aplicó primero en las elecciones de corporaciones administrativas, como concejos municipales y asambleas departamentales; para las elecciones legislativas se aplicó en el año 2006, momento en el cual por primera vez los partidos tradicionales no obtuvieron el control del Congreso.

La falta de garantías en los procesos electorales era un antecedente común en Colombia. Si esto se sumaba al hecho de que fue permitida la reelección inmediata del Presidente de la República, resultaba inconveniente que, en un país donde gran parte del sector privado dependía de las compras del Estado y las licitaciones que éste entregaba, utilizándose la violencia como mecanismo de presión política, el Presidente buscara ejercer todas sus prerrogativas<sup>2</sup> para lograr ser reelegido. Luego de largos debates, se aprobó una reforma constitucional mediante la cual se permitió su reelección. El proyecto pasó por la revisión de la Corte Constitucional quien lo encontró ajustado a la Carta. La reforma constitucional exigía que se aprobara una Ley

---

<sup>2</sup> En Colombia, el Presidente de la República, como en gran parte de los regímenes presidenciales, es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Suprema Autoridad Administrativa y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.

de Garantías Electorales para evitar que el Jefe del Estado abusara de sus prerrogativas y funciones como servidor público para favorecer sus posibilidades de ser reelegido.

Los principales temas que regula la ley son:

- Requisitos para participar en las elecciones.
- Financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales.
- Propaganda electoral, encuestas y derecho a réplica.
- Prohibiciones del Presidente durante la campaña electoral.
- Intervención en política de los servidores públicos.
- Veeduría internacional.

Es objeto de la Ley de Garantías superar la contradicción entre el rol de Presidente y de candidato fruto de la reelección presidencial, al tiempo que busca garantizar el acceso igualitario de todos los candidatos presidenciales a los canales de comunicación.

### **Requisitos para participar en las elecciones**

Pueden participar partidos y movimientos políticos con personería jurídica; además de movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, siempre y cuando acrediten ante la Registraduría Nacional un número de firmas de respaldo equivalente al 3% de votos válidos depositados en las anteriores elecciones presidenciales.

Si el Presidente y el Vicepresidente desean participar en las elecciones, deben manifestar su intención públicamente y por escrito seis meses antes de las votaciones en primera vuelta, pero sólo podrán iniciar la campaña presidencial durante los cuatro meses anteriores a la fecha de la votación para primera vuelta, al igual que los demás candidatos.

Desde el momento en que se postulan, el Presidente y el Vicepresidente quedan sujetos a lo dispuesto en la Ley de Garantías en cuanto al uso de los medios oficiales de comunicaciones, contratación estatal, entre otras prohibiciones. La lógica subyacente es lograr la igualdad en la contienda electoral.

## Financiamiento preponderantemente estatal de las campañas presidenciales

Busca la equidad en los comicios, ya que una mayor afluencia de dinero repercute en la expansión de la imagen del candidato y amplía sus límites de publicidad. De ese modo, se espera que los candidatos se preocupen más por sus propuestas que por la búsqueda de financiamiento privado. Hay un dilema en la financiación estatal:

Asignación igualitaria	Asignación proporcional
Mayor equidad entre partidos minoritarios y mayoritarios.	Evitar que grupos sin respaldo popular utilicen recursos públicos en propuestas irrealizables.

Atendiendo lo anterior, el sistema de financiación colombiano se presenta como sigue:

Campañas para Congreso, gobernaciones y alcaldías	Campaña presidencial
Sistema de financiación estatal proporcional, vinculado a la cantidad de votos obtenidos por el candidato (reposición de votos)	Armoniza el principio de igualdad electoral con el mecanismo constitucional de reposición de votos, mediante mecanismos de financiación previa o anticipos y beneficios posteriores a las elecciones por medio de la reposición de votos.

## Propaganda electoral y derecho a réplica

Frente al tema de la publicidad, algunas personas consideran que el Presidente no requiere propaganda electoral para darse a conocer. Sin embargo, para la Corte Constitucional la propaganda electoral que promociona al Presidente no sólo está destinada a la promoción de su imagen, sino también a la de su programa político, programa que no va ligado en estricto sentido a los cuatro años de gobierno que lo preceden.

*Propaganda negativa.* Sobre este aspecto el proyecto de ley aprobado por el Congreso prohibía que la propaganda contuviese mensajes alusivos a otros candidatos, a los distintivos o lemas de sus campañas, y transmitiera mensajes negativos frente a los demás aspirantes;

mientras que para la Corte Constitucional la prohibición de la denominada propaganda negativa, aunque enmarcada en propiciar un clima de lealtad entre las fuerzas que ingresan a la contienda electoral, introduce una limitación inconstitucional a la libertad de expresión y al derecho de difundir libremente las ideas y programas.

*Libertad de los medios para difundir publicidad política.* Un medio de comunicación puede optar por no transmitir publicidad política, siempre y cuando no transmita publicidad de ninguna campaña; si acepta transmitir publicidad de un candidato, obligatoriamente debe permitir a los demás candidatos la transmisión de sus propagandas.

*Solicitud del derecho de réplica.* Primero se acude al medio de comunicación, y sólo en caso de no tener éxito, se puede acudir ante el Consejo Nacional Electoral para que éste decida definitivamente sobre el derecho de réplica o rectificación. Para tomar la decisión, previamente debe escuchar al candidato y al medio de comunicación observando, de este modo, el debido proceso.

### **Prohibiciones del Presidente durante la campaña electoral**

- Asistir a actos de inauguración de obras públicas.
- Entregar personalmente recursos o bienes estatales, o cualquier otra suma de dinero proveniente del erario público o producto de donaciones de terceros al Gobierno Nacional.
- Referirse a los demás candidatos o movimientos políticos en sus disertaciones o presentaciones públicas, como Jefe de Estado o de Gobierno.
- Utilizar o incluir la imagen, símbolos o consignas de su campaña presidencial en la publicidad del Gobierno.
- Utilizar bienes del Estado, diferentes a aquellos destinados a su seguridad personal, en actividades de su campaña presidencial.

## Intervención en política de los servidores públicos

Las prohibiciones de los servidores públicos son:

- Acosar, presionar, o determinar, en cualquier forma, a subalternos para que respalden alguna causa, campaña o controversia política.
- Difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político, a través de publicaciones, estaciones oficiales de televisión y de radio o imprenta pública, a excepción de lo autorizado en la presente ley.
- Favorecer con promociones, bonificaciones, o ascensos indebidos, a quienes dentro de la entidad a su cargo participan en su misma causa o campaña política, sin perjuicio de los concursos que en condiciones públicas de igualdad e imparcialidad ofrezcan tales posibilidades a los servidores públicos.
- Ofrecer algún tipo de beneficio directo, particular, inmediato e indebido para los ciudadanos o para las comunidades, mediante obras o actuaciones de la administración pública, con el objeto de influir en la intención de voto.

## Veeduría internacional

La ley condiciona el despliegue de la veeduría internacional a la existencia de indicios serios y razonables de riesgo inminente de alteraciones del orden público o fraude el día de los comicios electorales, que pudieran comprometer el normal desarrollo de la jornada de votación. De esta forma, el Gobierno interviene en la concertación de los puestos de votación que serán observados. La decisión sobre los puestos de votación que tendrán presencia de la veeduría internacional puede ser tomada por el Consejo Nacional Electoral, oídos los candidatos, partidos y movimientos políticos y sociales. El Gobierno sólo interviene para brindar condiciones de seguridad a los veedores internacionales.

## CONCLUSIONES

Colombia ha tenido profundos cambios políticos desde la expedición de la Constitución de 1991. En particular, se da un cambio en el sistema de elegir el Congreso y la introducción de la figura de la reelección presidencial. Se expide una Ley de Garantías cuyos efectos aún se están evaluando pero que, en términos generales, tiene una estructura que al menos parcialmente logra equilibrar las relaciones entre las candidaturas presidenciales y el ejercicio de la administración pública. La ley es un importante avance en términos democráticos, pues intenta superar las ventajas políticas con que algunos parten en la carrera por cargos de representación popular. Los resultados son difíciles de analizar, pues antes no se presentaba la figura de la reelección y sólo un estudio en algunos años, que tenga en cuenta varios eventos electorales, podrá señalar si la Ley de Garantías Electorales cumple o no con su objetivo. En todo caso debemos recordar que, si bien se pueden impulsar algunos cambios sociales con legislación, ésta no reemplaza el papel de los ciudadanos y la sociedad civil en el control político y la transformación de la realidad en torno al ejercicio de las libertades y el fortalecimiento de la democracia.

## REFERENCIAS

- MALDONADO JARAMILLO, Hernán. (2003). *El acertijo de la reforma política en Colombia*. Documentos del CEDE, Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.
- NOHELN, Dieter. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PALACIOS, Marco y Frank SAFFORD. (2002). *Colombia. País fragmentado y sociedad dividida. Su historia*. Bogotá: Norma.
- PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo y Clara Rocío RODRÍGUEZ PICÓ (editores). (2005). *Los retos de la democracia. Viejas y nuevas formas para la política en Colombia y América Latina*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Heinrich Böll Stiftung.
- URIBE CELIS, Carlos y otros. (2006) *Historia de Colombia. Todo lo que hay que saber*. Bogotá: Taurus.
- REGISTRADURÍA COLOMBIANA DEL ESTADO CIVIL. <<http://www.registraduria.gov>>.





EL CUERPO ELECTORAL



# LA INSCRIPCIÓN ELECTORAL DE LOS JÓVENES EN CHILE. FACTORES DE INCIDENCIA Y APROXIMACIONES AL DEBATE



SERGIO TORO MAUREIRA<sup>1</sup>

CIEPLAN

## INTRODUCCIÓN

Independiente de las características sociales, económicas y políticas de cada país, la desafección juvenil hacia las elecciones se ha transformado en uno de los temas de mayor trascendencia en el debate internacional (véase, por ejemplo, Skelton y Valentine, 2003; Carlin, 2006; O'Toole y otros, 2003; Wiseman, 2006). El hecho de que la participación electoral sea la base de un buen gobierno (Payne y otros, 2003), ha determinado que la marginación de ciertos grupos —jóvenes en especial— paulatinamente se esté convirtiendo en una de las mayores trabas para la consecución de una democracia fuerte, estable y de calidad.

Chile no ha estado al margen de estos acontecimientos. Aunque metodológicamente es difícil vincular un elemento administrativo como la inscripción en los registros con la verdadera tendencia de la ciudadanía en participar en las elecciones,<sup>2</sup> lo cierto es que el peso

---

<sup>1</sup> Una versión preliminar de este artículo fue presentada en el Seminario Internacional sobre Modernización del Régimen Electoral. Agradezco los aportes y sugerencias de Ignacio Walker, Samuel Valenzuela, Juan Ignacio García, Enrique Ganuza, Ximena Jara, Juan Pablo Uribe, Paola Bordón, Eduardo Santa Cruz y Javiera Sepúlveda. Todos los errores u omisiones son de mi exclusiva responsabilidad.

<sup>2</sup> Chile tiene un sistema de inscripción voluntaria por una sola vez y votación obligatoria para todas las elecciones siguientes. Este sistema en muchos casos podría

electoral de las personas de 18 a 29 años de edad ha disminuido desde el 36% en 1988 al 9,71% en el año 2005; mientras que la participación respecto al total poblacional de este rango etario ha variado del 90,7% (1988) a un 26,4% (2005).

Esta notable baja ha llevado a muchos autores a preguntarse sobre los factores que determinan la no participación juvenil en los procesos electorales. En este sentido, se han visualizado líneas de investigación que se focalizan tanto en la apatía sobre los mecanismos institucionales de participación política (Parker, 2000), como en el desencanto juvenil respecto del sistema democrático y las élites representativas (Madrid, 2005). En general, estos estudios centran su análisis en explicar la autoexclusión de los jóvenes dentro de parámetros subjetivos y motivacionales los que, indefectiblemente, los está llevando a un cambio sustancial en lo que a prioridades e intereses se refiere.

Otro diagnóstico es el que advierte en el actual registro electoral chileno una de las mayores barreras para contener la desafección ciudadana (Hunneus, 2004; Altman, 2006; Fuentes, 2004; Navia, 2004). Apoyados en evidencia de académicos norteamericanos, que sostienen que los mecanismos institucionales son los principales obstáculos de participación electoral (Lipjhart, 1997), los autores han comprendido que el hecho que nuestro país tenga una combinación de inscripción voluntaria y voto obligatorio genera fuertes barreras de entrada que han desincentivado la participación electoral a ritmos preocupantes para la estabilidad política futura.

Lo anterior es relevante para entender que cualquier tipo de estudio sobre participación electoral chilena se puede ver sesgado por un sistema cuya principal etapa no es el voto en sí, sino la voluntad de las personas para registrarse y formar parte del proceso. Esto porque, por un lado, es difícil saber cuántos de los que un día se inscribieron siguen manifestando disposición de participar en las sucesivas elecciones y, por el otro, cuántos de los que no se registraron pudieron haber manifestado su interés de participar en el día de la elección y se vieron impedidos por no estar inscritos.

---

generar abstencionismo técnico, es decir, independiente que la persona se haya convencido de votar por un candidato, el hecho de no haberse inscrito le impediría participar en la elección. Este factor especialmente se da por la distancia temporal entre el plazo fatal de la inscripción y la elección correspondiente (noventa días).

No obstante ello, aún continúa siendo trascendente conocer la motivación de los jóvenes para inscribirse en los registros electorales. Esto porque lo que Downs (1967) señalaba como «paradoja de la participación», en nuestro país se estaría presentando aun en mayor escala.<sup>3</sup> En efecto, a pesar de la sustentabilidad de las versiones que otorgan incidencia al aspecto institucional y de ciertos grados de coincidencia entre los sectores académicos y políticos respecto a la necesidad de la inscripción automática, importante es discutir sobre algunas de las causas que involucran o no la inscripción de la juventud chilena.

Con todo, el presente artículo busca demostrar que existen causas sociales, etarias y de valoración política que determinan la inscripción de los jóvenes chilenos en los registros electorales. A través de métodos cuantitativos y cualitativos, el presente trabajo intentará confirmar y romper algunos supuestos enraizados en la discusión, además de dilucidar ciertas lagunas existentes en los estudios anteriores. Para ello, se utilizará la encuesta *Jóvenes y política* del MIDEPLAN, INJUV y PNUD, la que será complementada con entrevistas de campo a jóvenes de algunos de los sectores que presentan mayor marginalidad y menor participación electoral. Del análisis se podrá desarrollar una primera aproximación respecto al tipo de joven que se integra en los procesos electorales chilenos.

El trabajo constará de seis partes. La primera contendrá una discusión teórica sobre la participación electoral juvenil; la segunda analizará la evolución de la inscripción electoral juvenil en Chile; en tercer lugar hablaremos de la metodología de análisis y ordenamiento de datos, para continuar con causas que determinan o no la inscripción

---

<sup>3</sup> Desde la perspectiva de la elección racional, la participación voluntaria en las elecciones podría catalogarse como una «paradoja» debido a que no se cumple el supuesto de que nadie sufragaría, al verse superados los beneficios de votar por los costos de esta acción. Si seguimos con esta visión para el caso chileno, encontraríamos una «paradoja» aun mayor. Con el sistema de registro por una vez y votación para siempre, el individuo llevaría a valor presente los costos de todas las elecciones en que debiera participar obligatoriamente durante su vida, hecho que desincentivaría fuertemente la mínima posibilidad de inscribirse. Sin embargo, para otros autores la llamada «paradoja» no es más que una limitación de esta teoría. Un estudio reciente de Becker (2002) contribuye aún más al debate instalado por Downs.

juvenil en Chile. Finalmente, se desarrollará una discusión sobre los reales alcances de estos factores en el debate electoral.

#### LA DESAFECCIÓN ELECTORAL JUVENIL: ALGUNAS EXPLICACIONES TEÓRICAS

Aunque la teoría política nos muestra opiniones contrapuestas sobre el rol de la participación en las democracias —véase, por ejemplo, Shumpeter (1967), que postula la participación como un elemento instrumental, o Mill (1861), que le otorga funciones educativas, integrativas y de capacidades decisionales—, lo cierto es que no podemos más que entenderla como el *ethos* de la democracia; como el proceso de compartir responsabilidades, de involucrarse en las acciones y de comprometerse con las decisiones que afectan la calidad de vida (Matthews y otros, 1999: 136). Así, mientras menor es la participación, mayor es la posibilidad de que la democracia se deteriore. Por ejemplo, Payne y sus coautores manifiestan que «una escasa participación electoral puede desencadenar un ciclo de deterioro en el que la desilusión ante el desempeño de la clase política sirva como caldo de cultivo de una mayor desconfianza y distanciamiento de la política, que reduce aún más la participación y los incentivos para un buen desempeño» (2003: 51).

De igual manera, una participación desigual tiende a generar una representación desigual (Carlin, 2006: 634). Esto, en uno de los sectores en que más claramente se nota es la juventud. Como fenómeno global, la escasa participación electoral de los jóvenes ha llegado a reducir su capacidad para hacer valer sus demandas e influir sobre las prioridades de las políticas públicas. Por esta razón, en varios países se han comenzado a discutir las causas de la desafección juvenil como factor de preocupación para las democracias modernas. En general, la literatura centra las explicaciones en tres visiones relevantes, que muchas veces están muy relacionadas entre sí; a saber, i) los propios jóvenes, ii) la participación no institucional, y iii) la política institucional.

La primera está agrupada en elementos individuales y sociales. Los individuales dicen relación con factores de *apatía* y desmotivación de cada joven hacia la política. Kimberlee (2002), por ejemplo, sugiere que los bajos índices de participación podrían estar asociados

con el nuevo estilo de vida de los jóvenes. Las múltiples ofertas existentes van determinando que cada individuo opte por diversas preferencias, hecho que, lenta o rápidamente, va encapsulando un sistema político con difícil adaptabilidad. En lo que respecta a los elementos sociales, la participación juvenil es vista y comparada con aquella de los años sesenta (Madrid, 2005; Mc Cormack, 1998), donde sí existía un compromiso por el destino de la nación. Se asume una especie de alienación e ignorancia cívica, debido a que sus proyectos no estarían asociados a la cultura política imperante. Un ejemplo de esto es el estudio que Michael Delli (2000) desarrolló con jóvenes norteamericanos de entre 18 y 30 años, en Estados Unidos. Los resultados revelaron que el desarraigo juvenil tenía mucha relación con la falta de identidad ciudadana, el bajo conocimiento respecto a los procesos políticos y una falta de confianza en sus conciudadanos (341). Así, estos factores eran elementos que lograban reforzar la noción de *apatía*, llevando a los jóvenes a una fuerte desconexión con la vida pública y política.

Otros autores rebaten la noción anterior y explican la baja participación política como una desafección hacia las instancias institucionales, mas no a aquellas que tienen carácter de mayor informalidad (Carlin, 2006). En efecto, el hecho que los jóvenes no participen en actividades políticas, no estén interesados en los partidos o no acudan a las urnas, está lejos de demostrar una apatía juvenil. Por el contrario, refleja nuevos valores e intenciones que tienden a generarse en orden a los intereses individuales y de protesta (Kimberlee, 2002: 91). Así, uno de los factores que se discute frente al cambio del comportamiento juvenil es la globalización. Ante medios de comunicación cada vez más masivos, la juventud tiende a poseer varias identidades sin que necesariamente sean incompatibles entre sí. Por ejemplo, los estudios en Gran Bretaña (Wilkinson y Mulgan, 1995) han demostrado que los intereses juveniles no se ven involucrados en nociones abstractas de país, sino que en objetivos más específicos, como la defensa de los animales, los temas de minorías, el sida, etcétera. Estas tendencias se ven manifestadas en nuevas clases de organizaciones, formas tanto *pseudo* como *no* institucionales, cuya flexibilidad sustituye la estructura rígida de las organizaciones tradicionales. De esta manera, los grupos de comportamiento virtual o agrupaciones oca-

cionales tienden a confluír en movimientos de la sociedad civil que defienden o actúan ante situaciones específicas, sin la necesidad de intermediaciones de ningún tipo.

El último factor dice relación con la política institucional (O'Toole y otros, 2003). Este punto es de suma relevancia, en especial si se entiende como la responsabilidad de las organizaciones políticas respecto al fenómeno. A diferencia de las explicaciones que atribuían al joven ciertos comportamientos y actitudes que explicaban su desafección, la visión institucional releva las fallas en los partidos y la estructura política para atraer su atención. En el primer caso, estas instituciones no dan —o no encuentran— formas de entregar nuevos espacios a líderes emergentes, lo que genera que la función política vaya envejeciendo sin una renovación adecuada. La consecuencia de esto es una falta de oferta atractiva que hace evitar la política formal al considerarla un mecanismo que no tiene mucho que ofrecer (O'Toole y otros, 2003). De igual manera, algunos autores sostienen que la estructura política entrega mecanismos de legitimación que no se condicen con las formas en que las personas menores de treinta años la visualizan. En efecto, debido a que la élite y los tecnócratas son los que poseen la discrecionalidad de la política pública, los jóvenes tienden a aplicar mecanismos de protesta que van desde la exigencia de sus demandas en las calles, hasta la invalidación de los sistemas representativos mediante la abstención en los procesos electorales.

Aunque las tres visiones entregan indicios para comprender las causas que involucrarían una menor participación juvenil, lo cierto es que muchas preguntas siguen abiertas para el caso chileno. Independiente de la existencia de fenómenos universales, muchos de los comportamientos están enraizados en la singularidad de cada país. Entonces, a pesar de la fuerte evidencia empírica que sustentan las observaciones anteriores, resulta difícil poder aceptarlas como explicaciones de un fenómeno tan local como el chileno. ¿Qué pasa con la incidencia de la pobreza? ¿Cuán real es que la participación en otras actividades disminuya las probabilidades de inscribirse? ¿Cuál es la relación entre preferir la democracia y la probabilidad de inscribirse? El siguiente punto intentará dilucidar empíricamente algunas de estas preguntas.

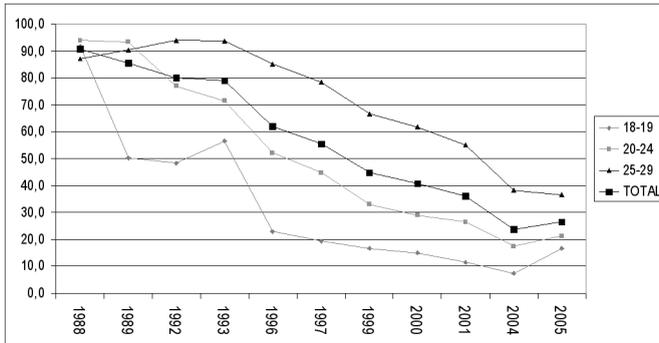


Gráfico 1

Porcentaje de inscritos en base a la población en edad de votar (PEV) por las cohortes 18-19; 20-24; 25-29 (Fuente: elaboración propia en base a datos del Servel y el INE).

#### EVOLUCIÓN DE LA INSCRIPCIÓN JUVENIL EN CHILE

La inscripción juvenil en Chile ha llegado a índices preocupantes. Luego de un empadronamiento casi total de las personas en edad de votar para el plebiscito de 1988, la última elección (presidenciales y parlamentaria de 2005), presentó un 26,4% de los votantes entre los 18 y 29 años de edad. Aunque este fenómeno no es poco común en Latinoamérica, la alta participación cívica en el plebiscito y la abrupta caída en los años siguientes ha sido motivo de curiosidad para algunos autores (Carlin, 2006; Navia, 2004). El gráfico 1 nos muestra el comportamiento de tres cohortes (18-19; 20-24; 25-29 años), que relaciona la cantidad de inscritos por cohorte, con la población en edad de votar de cada grupo (PEVC).<sup>4</sup>

Si observamos a los individuos entre 18 y 29 años, podemos percatarnos de dos cosas: i) de una caída continua de la participación, ya que a medida que avanzan las elecciones los niveles de inscripción son cada vez más bajos; y ii) de una inscripción tardía de la población que, especialmente, se manifiesta en el rango de 25 y 29 años de edad. Ahora bien, debido a la carencia de datos más desagregados, es preciso detenernos entre los 18 y 19 años. Este grupo es importante ya que se trata de la edad en que la persona está por primera vez

<sup>4</sup> Construido en base a proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) y del Servicio Electoral (Servel).

habilitada para votar y, por tanto, es un comportamiento base cero, sin trasvasije. Precisamente en este grupo el comportamiento fue bastante más inestable. Un año después de la inscripción masiva del plebiscito, la participación bajó alrededor del 50 y 55 por ciento entre las elecciones de 1989 a 1993. En efecto, luego de la fase que algunos autores llaman como «crítica» (Valenzuela, 2004), la situación política nacional volvió a cierta normalidad electoral «ya que la elección de Patricio Aylwin en 1989 se dio como un hecho desde que triunfó el *No*» (Valenzuela, 2004: 4). Es así como en la elección siguiente al plebiscito, los índices de inscripción volvieron a las tendencias de participación que Chile tenía entre 1930-1973 (Valenzuela, 2004: 6), ratificándose esta afirmación con los registros para las presidenciales y parlamentarias de 1993, que estuvieron aún más alejadas del momento «épico» del plebiscito.

No obstante, algo fue cambiando luego de ese período. La cohorte 18-19 años sufrió una fuerte caída del 56,61% en 1993 al 22,89% en las elecciones de concejales de 1996. Caída que se sostendría irremediablemente en el tiempo, hasta que el año 2005 subió los mismos puntos que las anteriores presidenciales de 1999 (16,7%).

Ante ello, también es relevante observar el comportamiento del grupo entre 25 y 29 años de edad. Ciertamente, la inscripción tardía es una variable fuerte en el análisis de la situación chilena. Observar sólo los primeros años de juventud y extrapolarlo a la verdadera tendencia de inscripción en Chile, sería un error de omisión relevante. Por esto es necesario analizar la última cohorte a partir del año 2000, a fin de saltarnos la inscripción del plebiscito y demostrar el comportamiento actual de los jóvenes chilenos en cuanto a la participación electoral. Por ejemplo, la cota histórica que Valenzuela observaba hasta el año 2001, fue superada alarmantemente en las dos últimas elecciones, llegando a una participación del 38,12% el 2004 y 36,63% el 2005. Dato importante si recordamos que en la última elección muchos se congratularon por el aumento de la inscripción y el «re-despertar juvenil» en la política.

Por otra parte, el gráfico denota que los niveles de inscripción en los tres grupos nuevamente se están acercando entre sí, pero esta vez en parámetros muy bajos de participación. Este acercamiento podría denotar que la inscripción tardía es cada vez menor, y que la corre-

lación entre la edad del individuo y las probabilidades que éste se inscriba ha ido disminuyendo.

Ahora bien, ciertamente existen factores de incidencia que podrían revelar pistas importantes de la inscripción o no de la juventud. Independiente del costo efectivo de inscribirse debido a un sistema de registro que desincentiva la participación, existen elementos como la socialización, la escolaridad o el nivel económico que podrían influir en el empadronamiento juvenil. Observemos cuáles pueden llegar a ser estos factores.

#### METODOLOGÍA DE ANÁLISIS Y ORDENAMIENTO DE DATOS

Ocupando la base de datos de la encuesta *Jóvenes y política* del año 2005, desarrollada por el Ministerio de Planificación, el Instituto de la Juventud y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, se procederá a estudiar las variables más relevantes a la hora de inscribirse. Con más de mil observaciones a jóvenes de entre 18 y 24 años de edad, podríamos suponer que se trata de una muestra fiable para encontrar algunos de los factores que inciden en la inscripción. El análisis se organizó de la siguiente manera.

Como variable dependiente se incorporó la variable dicotómica de inscripción. A manera de generar un modelo que reflejara la probabilidad de inscribirse, se le entregó valor 0 a los no inscritos y 1 a los inscritos. La virtud de esta encuesta es que, para no sesgar las preguntas, se desarrolló el cuestionario antes de consultar si el individuo estaba inscrito o no. Esto permitió que las variables independientes no se contaminaran con la respuesta, estrategia crucial para entender los factores que pudieron motivar el registro.

En el análisis posterior, las variables independientes se agruparon en tres grupos: i) demográficas; ii) de socialización y participación; y iii) de motivación y valoración. Las primeras tuvieron relación con las características de los entrevistados. Mucho se ha discutido que la edad, la educación y el estrato socioeconómico son elementos que inciden en la probabilidad de inscribirse. Por ejemplo, el primer factor se puede observar claramente con el gráfico 1, demostrando la existencia de un registro tardío que va complementando el padrón juvenil. Aquí se ocupó la edad como variable continua de 18 a 24 años a fin de analizar

la probabilidad de inscribirse a medida que aumenta la edad. Luego, fue necesario poder testear si el nivel de escolaridad es determinante con una mayor inscripción; haciendo un análisis de la distribución de las muestras y la lógica agrupación de éstas en la enseñanza media, en vez de hacer una variable escolaridad continua se generó un *dummy* enseñanza media donde 1 eran las personas que habían declarado su último nivel menor o igual a la educación media y 0, toda educación que fuera mayor a la anterior. Esta variable se sustenta en el supuesto que, en condiciones normales, los mayores de 18 años ya han superado la educación secundaria, por lo que podríamos analizar qué es lo que pasa con el registro de aquellos que no lo han hecho. Respecto al estrato socioeconómico, de la encuesta se agrupó el nivel bajo y medio bajo como *dummy* pobreza, otorgándole valor 1 a estos dos estratos y 0 a los restantes. La idea fue comparar la incidencia de la pobreza sobre la probabilidad de inscribirse y así observar si este factor es un determinante para la no participación (Payne y otros, 2003).

Luego, en el grupo de *socialización y participación*, las variables se extrajeron de aquellas preguntas que podían estar relacionadas con los niveles de conversación sobre temas políticos tanto a nivel familiar como de pares, la frecuencia en que los profesores imparten clases relacionadas con la política y sus instituciones y la participación o no de los jóvenes en movimientos sociales, ecológicos y políticos. Para cada una estas preguntas se desarrollaron variables dicotómicas 1 y 0.

De igual manera, el grupo relacionado con la *motivación y valoración* de los jóvenes responde a las percepciones juveniles respecto a la política y la democracia. En efecto, se observaron preguntas relacionadas con las formas de gobierno que el joven prefería, como aquellas que reportaban ciertos grados de interés por los procesos políticos. Igualmente, se consideraron ciertas posiciones individuales ante preguntas de contingencia como la legalización del aborto. El modelo escogido fue el Probit y se regresionaron cuatro alternativas que se informan en la tabla 1.

#### LA INSCRIPCIÓN ELECTORAL JUVENIL: FACTORES DE INCIDENCIA

Luego del análisis consignado en la tabla 1, no cabe duda de que existen una serie de factores que son significativos en la probabilidad

Tabla 1  
Efectos marginales de Probit de inscripción electoral en los jóvenes  
(Variable dependiente: Sí está inscrito)

	1 dinscrito	2 dinscrito	3 dinscrito	4 dinscrito
<b>VARIABLES DEMOGRÁFICAS</b>				
Ha cursado sólo enseñanza media (1<=Enseñanza Media, 0> Enseñanza Media)	-0.153 (4.46)**	-0.111 (3.16)**	-0.072 (1.98)*	-0.153 (1.78)*
Edad	0.043 (5.38)**	0.047 (5.86)**	0.052 (6.17)**	0.054 (7.37)**
Pertenece al estrato pobre de la población (1 Bajo/Medio Bajo; 0 Medio Alto/Alto)	-0.118 (3.24)**	-0.073 (1.92)*	-0.057 (1.47)	-0.059 (1.66)*
<b>VARIABLES DE SOCIALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN</b>				
Socialización política en clases (1 SI ; 0 NO)		0.059 (1.73)*	0.065 (1.82)*	
Socialización política de los amigos (1 SI; 0 NO)		0.103 (2.73)**		
Socialización política de los padres (1 SI; 0 NO)		0.091 (2.45)*		
Pertenencia a movimientos sociales, ecológicos o políticos (1 SI; 2 NO)			0.080 (2.28)*	0.091 (2.91)**
Socialización de Padres y Amigos (1 SI; 0 NO)			0.041 (1.00)	0.072 (2.07)*
<b>VARIABLES DE VALORACIÓN Y MOTIVACIÓN</b>				
Confianza en las instituciones (1 SI; 0 NO)			0.119 (3.08)**	0.110 (3.14)**
La política influye en la vida (1 SI; 2 NO)			0.090 (2.58)**	0.110 (3.52)**
Interés por la política (1 SI; 0 NO)			0.147 (4.00)**	0.151 (4.64)**
Apoya la legalización del aborto (1 SI, 2 NO)			0.101 (2.73)**	0.109 (3.25)**
Prefiere la democracia a otro sistema (SI 1; 0 NO )			-0.103 (2.73)**	-0.101 (3.07)**
Constante	-3.182 (5.71)**	-4.046 (6.91)**	-5.068 (7.68)**	-5.090 (9.69)**
Observaciones	742	742	680	874
R2	0,098	0,1339	0,1933	0,1636
Robust z-statistics in parentheses * significant at 5% level; ** significant at 1% level				

de los jóvenes para inscribirse. Cada uno de los grupos de variables vistos anteriormente otorgan ciertas luces respecto a algunas de las características en la inscripción de este sector etario. Por ejemplo, los resultados de las variables demográficas responden a ciertas lógicas que se han venido discutiendo con antelación. Es decir, escolaridad

y edad son significativas a la hora de buscar las causas para que los jóvenes se inscriban.

Desarrollando una observación de los datos, es fácil percatarse que, a medida que aumentan los años de vida, aumentan las probabilidades de inscribirse. Si se analiza la distribución de los inscritos con respecto a su edad, podemos encontrar una línea ascendente hasta los 24 años, que es el corte muestral de la encuesta. Esto simplemente puede deberse, por un lado, a que el individuo a lo largo de su vida tiene mayores posibilidades de acudir a los registros electorales, o que a mayor edad en los individuos los intereses relacionados con la política van ocupando lugares de mayor prioridad dentro de su esquema de intereses. No obstante, este punto debe ser tomado con mucha precaución, pues este crecimiento todavía continúa siendo muy marginal. El gráfico 2 muestra la distribución de densidad univariada de Kernel de la edad con respecto a los inscritos y no inscritos. En él se puede ver que la mayor densidad de los no inscritos se encuentra en los primeros años de mayoría de edad, en cambio, para los inscritos la densidad mayor se encuentra a partir de los veinte años.

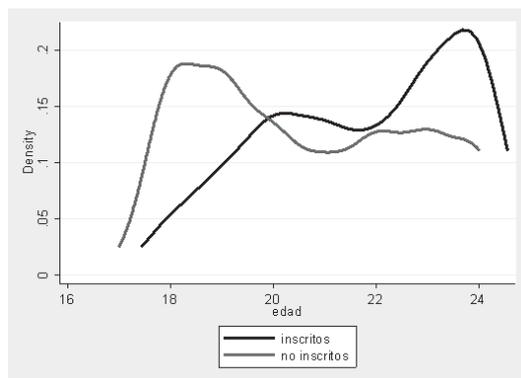


Gráfico 2

Distribución de los inscritos y no inscritos de acuerdo a la edad  
(Fuente: elaboración propia en base a encuesta Jóvenes y Política)

De igual manera, el hecho de que un individuo de 18 años y más tenga sólo escolaridad de enseñanza media o menor, hace que las probabilidades de acudir al registro electoral disminuyan. Esto es muy lógico si pensamos que las personas con menor nivel de educa-

ción debieran no conocer o no interesarse por los engorrosos procedimientos de inscripción. Si vemos el gráfico 3, los inscritos se agrupan entre los 12 y 16 años de escolaridad, es decir, entre aquellos que continuaron estudiando luego de la enseñanza media; en cambio, la escolaridad de los no inscritos está fuertemente distribuida en las personas que sólo terminaron la enseñanza media.

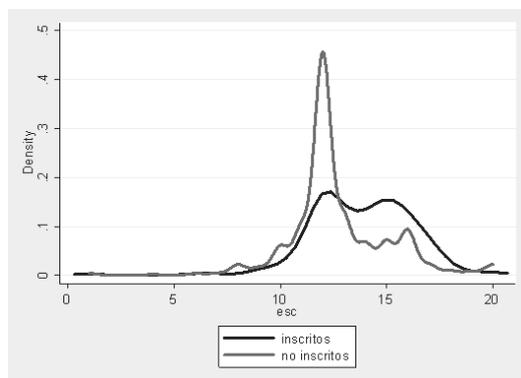


Gráfico 3

Distribución de los inscritos y no inscritos de acuerdo a la escolaridad  
(Fuente: elaboración propia en base a encuesta Jóvenes y Política)

En tanto, uno de los factores de mayor relevancia para los países latinoamericanos es la variable pobreza. Autores como Lijphart (1997), Payne y otros (2003) y Huneus (2004), han entendido esta condición como una de las fuertes causas de la no participación. En efecto, los datos de la encuesta demuestran que el hecho de pertenecer a un estrato bajo o medio bajo, hace que la probabilidad de inscribirse baje en 5,9 puntos porcentuales *ceteris paribus*. De igual forma, si comparamos las comunas de la zona urbana de la región metropolitana, a través de una relación entre el Índice de Desarrollo Humano Comunal (IDCH), con el porcentaje de inscritos de cada una de estas comunas, observaríamos una concordancia directamente proporcional entre ambas variables, es decir, a medida que IDCH sube, el porcentaje de inscritos entre 18 y 29 años, por comuna, también sube. El gráfico 2, demuestra esta relación con su línea de tendencia.

De acuerdo a los antecedentes se puede observar que los jóvenes de las comunas de menor IDHC, como Cerro Navia, La Pintana y Lo

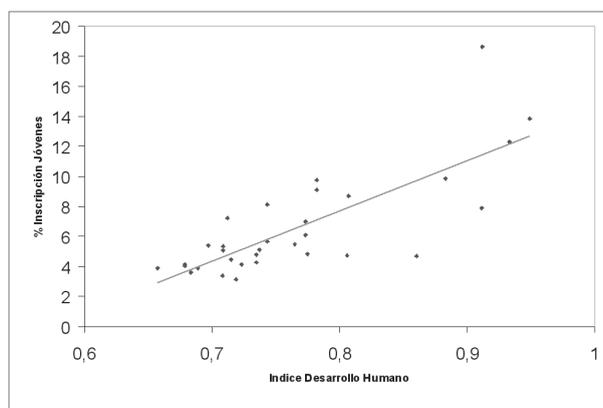


Gráfico 4

Relación entre peso electoral de jóvenes (18-29) e IDHC 2004, por comuna de la zona urbana metropolitana (Fuente: elaboración propia en base a datos del PNUD y el Servel)

Espejo, poseen un peso electoral de 3 al 4 por ciento, mientras que sectores como Vitacura, Las Condes o Lo Barnechea alcanzan el 15 por ciento aproximadamente.

Para entender el razonamiento respecto al voto de los jóvenes de sectores vulnerables, se decidió hacer entrevistas focales.<sup>5</sup> Para ello, se acudió a dos sectores que las ONG<sup>6</sup> consideran como de mayor riesgo social para los jóvenes, esto es, Villa San Gabriel de La Pintana y Villa Estrella Sur de Pudahuel Sur. En cada lugar se conversó con diez jóvenes cuyas edades fluctuaron entre los 18 y 25 años de edad. De forma de no influir en las percepciones, se utilizaron láminas relacionadas con distintos temas e instituciones. Luego, la investigación se desarrolló tensionando los discursos hacia los extremos, de forma de rescatar las intenciones de las respuestas y hacia qué dirección iban. La tabla 2 muestra la percepción de los jóvenes de estos sectores respecto al voto, la política y los políticos.

La visión positiva del voto está relacionada con que el participar es útil. Se le otorgan valores de sentido como «el cambiar la historia»

<sup>5</sup> Las entrevistas de campo fueron efectuadas por el autor en conjunto con la licenciada en antropología Javiera Sepúlveda Olea. Esto en el marco de una investigación más amplia sobre la percepción de los jóvenes en riesgo social hacia las instituciones (en prensa, documentos PIIIE).

<sup>6</sup> Se consultó a la iniciativa para jóvenes en riesgo social MOMIC que trabaja y coordina a diversas ONG para el apoyo a jóvenes en riesgo social.

Tabla 2  
Análisis de discurso sobre el voto, la política y los políticos  
de jóvenes en zonas vulnerables

Positivo	Negativo
Quiero dar mi voto / voz y voto / cambiar la historia / voto da derecho a reclamar / es el único momento que a uno lo toman en cuenta como ciudadano de este país.	No me interesa / la democracia no existe / no te sientes identificado con las propuestas
	No sé si creer o no lo que dicen / promesas / no van a hacer nada por mí.
La política es la base de la humanidad.	La política es un juego con la gente / reina, rey, siempre se lleva todos los tesoros (ajedrez) / mientras más tienen, más quieren / la política es injusta.
Si ellos están ahí es por algo (los políticos), hacen cosas.	Si yo le planteo algo a un político ¿me va a hacer caso? / se sientan, miran papeles y no hacen nada / tiene que salir el vejestorio que está en la política / los que son empresarios tiran los votos para las empresas / son mentirosos / no me ha tincado ningún candidato / no alguien que haya vivido en la riqueza siempre.
Tienen que preocuparse de Chile, igual de nosotros, pero más cosas por Chile.	Los delincuentes igual están en la calle.
Trabajan, no solamente por el país, sino que trabajan para nosotros.	

o «ser tomado en cuenta». Por el contrario, la percepción del beneficio del voto desaparece, asumiéndose costos que el joven no estaría dispuesto a pagar por la poca identificación de las propuestas. Para el caso de la política, quienes la visualizan en positivo señalan que ésta «es la base de la humanidad», mientras que en el extremo opuesto se cataloga como «un juego con la gente». La opinión sobre los políticos también tiene percepciones disímiles: en el lado afirmativo, se revela su capacidad de trabajo y preocupación por el país y por las personas, mientras que por el lado contrario, se manifiesta fuertemente su incapacidad de escuchar y de generar ofertas fallidas: «Si yo le planteo algo a un político, ¿me va a hacer caso?»

Sin embargo, salvo ciertos matices, lo más probable que el discurso juvenil consignado no se distancie mucho del que podrían manifestar los grupos adultos de estas zonas. En efecto, está casi demostrado que los discursos como los planteados anteriormente no descansan solamente en cuestiones etarias. Las investigaciones cualitativas y cuantitativas que se han hecho sobre los chilenos, la política y los políticos, han demostrado que la baja credibilidad en las instituciones

es transversal y muy peligrosa para la institucionalidad. Así, es fundamental entender que está cerca el momento en que la tendencia de inscripción de los ya no tan jóvenes, encuentren números negativos en la medida que avancen los años de elección. Si volvemos a revisar el gráfico 1, el acercamiento de las cohortes en la última elección nos demuestra que, en un futuro cercano, no habrá una distinción clara por edad de los niveles de inscripción, salvo las tendencias marginales de la inscripción tardía. Entonces, tal como Gerber, Green y Shachar (2003) descubrieron, respecto a un cierto hábito de votar luego de haber participado en algún tipo de elección en Chile, podría ocurrir similar situación respecto al hábito de no inscribirse.

En cuanto al grupo de socialización y participación, en la regresión observamos dos variables significativas. La primera, está relacionada con la participación. En el modelo cuatro de la tabla 1,<sup>7</sup> se demuestra que pertenecer a grupos políticos, sociales o ecológicos, aumenta la probabilidad de inscribirse en 9,1 puntos porcentuales. Este tema es crucial, sobre todo porque se rebate la tesis de Wilkinson y Mulgan (1995) en cuanto a que los nuevos elementos de participación juvenil logran sustituir las estructuras institucionales. Ahora bien, debemos tomar en cuenta que cada una de las formas de participación reportada por los jóvenes tienen ciertos elementos de organización permanente, por lo que no es posible visualizar las instancias informales y temporales como las protestas, manifestaciones, etcétera.

La socialización política, en tanto, ha sido uno de los temas que se han estudiado con detención desde que Hyman (1959) se enfocó en las influencias intrafamiliares como elementos que podrían asegurar la estabilidad del régimen y la adherencia a las normas preestablecidas. Por ejemplo, Torney-Purta (1995) parte de la premisa de que los jóvenes son los forjadores de su propio destino, sugiriendo que la construcción del conocimiento político se realiza con los pares y familiares, quienes en conjunto van conformando una comunidad discursiva para el individuo. El caso chileno se ajusta a esta visión. La frecuencia de las conversaciones con los padres y amigos aumenta la probabilidad de los jóvenes a inscribirse en 7,2 puntos porcentuales. Esto se explicaría porque, por un lado, las conversaciones en el hogar

---

<sup>7</sup> Considerado, de acuerdo a nuestras pesquisas, como el mejor modelo encontrado.

desarrollan una mayor adaptabilidad política dentro de sus miembros (McDevitt y Chafeé, 2002) y, por el otro, porque la conversación con los pares es un elemento central para moldear las expectativas y acciones del individuo (Torney-Purta, 1995). Aunque otra forma de socialización es la escuela, en el modelo central esta variable no dio significativa. Sin embargo, en las regresiones anteriores es posible observar que una mayor socialización política en clases aumenta las probabilidades de inscripción de los jóvenes *ceteris paribus*.

El último punto dice relación con las variables de motivación y valoración. Obviamente que cuando una persona siente que la política influye en su vida y le interesa, la probabilidad de inscripción aumenta. En efecto, la existencia de motivaciones de acuerdo a sus intereses hace que los costos de ir al registro electoral se vean compensados. No obstante, lo importante está en las otras tres variables. Al desarrollar los distintos modelos, fue interesante encontrar que una discusión tan polémica en Chile como la legalización del aborto, fuera significativa con la probabilidad de estar inscrito o no, es decir, los jóvenes que se encuentran a favor del aborto tienen mayor probabilidad de inscribirse. Por otro lado, la confianza en las instituciones es un elemento central a la hora de decidir si participar en los comicios o no. Cuando un joven siente confianza en las organizaciones políticas y de gobierno, la probabilidad de ser parte del proceso electoral aumenta en 11 puntos porcentuales. Ciertamente que esto habla de una relación entre la imagen de las instituciones y los niveles de involucramiento de los jóvenes con la política. Independiente de la poca adaptabilidad de las estructuras, estos resultados demuestran que existen causas que provienen de los propios agentes políticos y gubernamentales. Entonces, cuando las instituciones logran desarrollar vínculos con la ciudadanía, esos vínculos se traducen en mayor participación. Lo contrario también es cierto: un joven de La Pintana señala respecto a los partidos y representantes: «Mucho bla, bla... ligan los cargos de ellos a gente como nosotros, cuando uno hace algo se lo atribuyen a ellos, hacen las cosas por su propio bien».

El último factor quiebra todas las visiones anteriores respecto a que existe una causalidad entre la participación y la valoración de la democracia como único régimen aceptable (Huneus, 2004; Carlin, 2006). Cuando se plantea la discusión comparada respecto al desarraigo juve-

nil en la política, se tienden a observar los datos relacionados con el soporte de la democracia,<sup>8</sup> sacando erróneamente conclusiones respecto a que una baja en este apoyo se relaciona con una baja participación. Sin embargo, de acuerdo a los datos obtenidos en la encuesta, al menos en los jóvenes esto es todo lo contrario. Como se ve en la tabla 1, quienes más valoran la democracia son los que menor probabilidad tienen de inscribirse. En efecto, los resultados arrojan que, a medida que los individuos apoyen la democracia como el único régimen válido, las probabilidades de inscribirse disminuyen fuertemente en 10,1 puntos porcentuales. Entonces, es casi un hecho que el debate en torno a este elemento debe cambiar por parte de analistas y políticos. Como Alcántara (2004) señala, el concepto de democracia está más relacionado con procesos de construcción cognitiva entre los individuos, que con otros factores. Así, no se trata que la no participación de los jóvenes sea por un desapego a la democracia, sino que se trata de que ellos entienden el concepto de manera muy diferente a aquél percibido por las élites.<sup>9</sup>

Asimismo, es muy importante comprender que cada uno de estos factores es relevante para comprender la conducta política de los jóvenes en Chile. Hablar de la desafección juvenil sin tener la claridad sobre los motivos, puede conducir a errores en las acciones. Por ello, cada una de las variables ya mencionadas debe estudiarse con mayor detención para complementar la discusión sobre el fenómeno.

## DISCUSIÓN

Uno de los puntos centrales de este artículo fue resaltar algunos de los factores que han podido llegar a incidir en la inscripción electoral de los jóvenes. Por ejemplo, se verificó la relación entre la pobreza y la inscripción electoral, situación preocupante entendiendo que las formas representativas suelen acomodar las estructuras y generar ciertas políticas como parte de los intereses de sus constituyentes

---

<sup>8</sup> Para observar datos agregados y desagregados respecto al apoyo a la democracia, véase <[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)>.

<sup>9</sup> Existen estudios muy acabados sobre las percepciones y comportamientos de las élites latinoamericanas respecto a la democracia. Véase, por ejemplo, Zechmeister y Luna (2005); Stevens, Bishin y Barr (2006); Lebo, Bishin y Barr (2006).

(Stokes, 1998: 351). Importantes también fueron las variables de socialización y participación. La significancia de ambas en el aumento de las posibilidades de inscripción podría determinar que tanto la participación como las conversaciones familiares y de pares ayuden a una mayor inscripción. Finalmente, la relación negativa entre la valoración del individuo a la democracia y la inscripción electoral, enciende alertas respecto a las estrategias de enganche hacia los jóvenes chilenos. Su resultado da a conocer nuevas maneras de mirar el mismo concepto, maneras que no se condicen con lo que actualmente se está debatiendo.

Sin embargo, la discusión sobre este tópico aún no se agota. Por ejemplo, el actual sistema de registro está desincentivando de manera abrumadora la participación electoral, incluso de los ya no tan jóvenes. Aunque existe una tendencia de inscripción tardía, ésta se está haciendo cada vez menor, por lo que existe una gran probabilidad que dentro de los próximos años el problema de marginación electoral se esté presentando fuertemente en grupos adultos. El efecto de esta baja inscripción podría ser aún peor si entendemos que los grupos de mayor pobreza son los que más fuertemente se marginan de los procesos electorales. Si nos sujetáramos a las teorías que condicionan el actuar de los políticos con los deseos y necesidades de sus *constituencias*, se podría inferir que una caída en la participación electoral de cierto grupo podría repercutir fuertemente en una menor preocupación de las autoridades hacia sus requerimientos.

Con todo, es importante comprender la urgencia de un cambio institucional en el sistema de empadronamiento. Si aquello no se logra, la participación electoral llegará a mínimos muy poco aceptables para una democracia de calidad. Esto porque gran parte de los jóvenes no inscritos de hoy, mañana serán adultos en esa misma condición.

En todo caso, lo relevante es que mientras no se logre un acuerdo en esta materia, las autoridades deberán diseñar mejores campañas que insten a la participación electoral juvenil. La focalización de estos recursos hacia los sectores más pobres de la población y la ampliación del mensaje al grupo de entre los 25 y 30 años de edad podrían resultar muy efectivas conociendo las tendencias del registro juvenil chileno.

La preocupación no es menor. A pesar de que el problema de la participación juvenil es una tendencia internacional, lo de nuestro país es cada vez más peligroso para la democracia. Mientras mayor es la demora en la aplicación de medidas, mayores serán las dificultades en la legitimación del sistema político.

#### REFERENCIAS

- ALCÁNTARA, Manuel. (2004). Quality of democracy or quality of politics? En G. O'Donnell, J. Vargas y O. Iazzetta (eds.), *The quality of democracy* (pp. 234-239). Indiana: University of Notre Dame Press.
- ALTMAN, David. (2006). Reformas institucionales para el mejoramiento de la calidad de la democracia en Chile del siglo XXI. En C. Fuentes y A. Villar (eds.), *Desafíos democráticos* (pp. 49-81). Santiago: Flacso y Lom.
- BECKER, Rolf. (2002). Voter participation in the 1998 Bundestag Election: A theoretical modification and empirical application of Downs' theory of voter participation. *German Politics*, 11 (2): 39-87.
- BENNION, Elizabeth. (2006). Civic education and citizen engagement: Mobilizing voters as a required field experiment. *Journal of Political Science Education*, 2: 205-227.
- CARLIN, Ryan. (2006). The decline of citizen participation in electoral politics in post-authoritarian Chile. *Democratization*, 13 (4): 632-651.
- DELLI, Michael. (2000). Gen.com: Youth, civic engagement, and the new information environment. *Political Communication*, 17: 341-349.
- DOWNS, Anthony. (1973). *Teoría económica de la democracia*. Madrid: Aguilar.
- GALARCE, Alfonso, Daniela Serra y Eduardo Candia. (2005). Promoción de la participación política y el voto juvenil en Chile [mimeo informe]. Santiago: PNUD, INJUV, MIDEPLAN.
- GARRETÓN, Manuel. (2005). *Inscripción automática y obligatoriedad del voto*. Papel de Trabajo, núm. 85. Santiago: Corporación Tiempo 2000.
- GERBER, Alan S., Donald P. GREEN y Ron SHACHAR. (2003). Voting may be habit forming: Evidence from a randomized field experiment. *American Journal of Political Science*, 47 (3): 540-550.
- HAGOPIAN, Frances. (2005). Chile and Brazil. En L. Diamond y L. Morlino (eds.), *Assessing the quality of democracy* (pp. 123-238). Baltimore: The John Hopkins University Press.
- HUNEEUS, Carlos. (2004). *Discusión sobre inscripción automática y voto*

- voluntario*. Presentación ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado.
- HYMAN, H. (1959). *Political socialization: Study in the psychology of political behavior*. Glencoe: Free Press.
- KIMBERLEE, Richard. (2002). Why don't british young people vote at general elections? *Journal of Youth Studies*, 5 (1): 85-98.
- LEBO, Matthew, Benjamin BISHIN y Robert BARR. (2006). The impact of economic versus institutional factors in elite evaluations of presidential progress toward democracy in Latin America. *Comparative Political Studies*, 39 (10): 1194.
- LIJPHART, Arend. (1997). Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma presidential address. *American Political Science Review*, 91 (1): 1-14.
- MADRID, Sebastián. (2005). ¿Políticos de ayer, apáticos de hoy? Generaciones, juventud y política en Chile. En C. Fuentes y A. Villar (eds.), *Voto ciudadano: Debate sobre la inscripción electoral* (pp. 45-84). Santiago: Flacso.
- MCDEVITT, Michael y Steven CHAFFEE. (2002). From top-down to trickle-up influence: Revisiting assumptions about the family in political socialization. *Political Communication*, 19: 281-301.
- MILL, John Stuart. (1966). Representative government. En *Three essays*. Oxford: Oxford University Press.
- NAVIA, Patricio. (2004). Participación electoral en Chile, 1988-2001. *Revista de Ciencia Política*, 24 (1): 81-103.
- O'TOOLE, Therese y otros. (2003). Tuning out or left out? Participation and non-participation among young people. *Contemporary Politics*, 9 (1) 45-61.
- PARKER, Cristián. (2000). *Los jóvenes chilenos: cambios culturales, perspectivas del siglo XXI*. Santiago: MIDEPLAN.
- . (2001). Abstencionismo, juventud y política en Chile actual. *Revista Inter@ctiva*, 2 (4). Disponible en <[www.usach.cl/revistaidea](http://www.usach.cl/revistaidea)>.
- PAYNE, Mark y otros. (2002). *Democracies in development: Politics and reform in Latin America*. Nueva York: IDB.
- RIKER, William y Peter ORDESHOOK. (1968). A theory of the calculus of voting. *American Economics Review*, 89: 25-42.
- SCHUMPETER, Joseph. (1976). *Capitalism, socialism and democracy*. Nueva York: Harper & Row.
- SKELTON, Tracey y Gill VALENTINE. (2003). Political participation, political action and political identities: Young D/deaf people's perspectives. *Space and Polity*, 7 (2): 117-134.
- STEVENS, Daniel; Benjamin Bishin y Robert BARR. (2006). Authoritarian

- attitudes, democracy, and policy preferences among Latin American elites. *American Journal of Political Science*, 50(3): 606-620.
- STOKE, S. C. (1998). Constituency influence and representation. *Electoral Studies*, 17 (3): 351-367.
- TORNEY-PURTA, J. (1995). Psychological theory as a basis for political socialization research: Individual's construction of knowledge. *Perspective on Political Science*, 24: 23-41.
- VALENZUELA, Samuel. (2004). ¿El voto voluntario fortalece o debilita la democracia? Informe núm. 399, disponible en <[www.asuntospublicos.org](http://www.asuntospublicos.org)>.
- WILKINSON, H. y G. MULGAN. (1995). *Freedom's children, work, relationships and politics for 18-34 year olds in Britain today*. Londres: Demos.
- WISEMAN, Nelson. (2006). Get out the vote-not: Increasing effort, declining turnout. *Option Politiques*, febrero: 18-23.
- ZECHMEISTER, Elizabeth y Juan Pablo LUNA. (2005). Political representation in Latin America: A study of elite-mass congruence in nine countries. *Comparative Political Studies*, 38 (4): 388-416.

# VOTO DE CHILENOS EN EL EXTERIOR: AVANCES Y DISCUSIONES



SERGIO TORO E IGNACIO WALKER  
CIEPLAN

## INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo nos pronunciamos a favor del voto extraterritorial. Consideramos que los desafíos en su implementación responden a factores de orden práctico, por lo que es necesario definir las modalidades y procedimientos adecuados para el normal funcionamiento del proceso electoral.

A pesar de que la participación de los chilenos en el exterior en los procesos electorales internos históricamente ha sido vista como una prolongación lógica de las luchas por extender el voto en Chile,<sup>1</sup> lo cierto es que, a diferencia de las anteriores reivindicaciones, las personas que se encuentran en el extranjero no presentan limitación constitucional alguna para ejercer su ciudadanía. En efecto, el artículo 13 inciso 2 de la Constitución Política de Chile consigna ampliamente el derecho a sufragio a quienes cumplan con los requisitos para ser ciudadano, requisitos que nada tienen que ver con la condición de residir o no en el exterior.

Este punto es clave para generar el marco de discusión del presente artículo, ya que no se trataría de pensar en la asignación de un tipo de derecho a un grupo excluido, sino más bien en cómo establecer

---

<sup>1</sup> Ejemplos de lo anterior son la ley publicada en 1949 que otorga a las mujeres el derecho a voto en las elecciones presidenciales; o la extensión del sufragio a los mayores de 18 años y analfabetos en la reforma electoral de 1970. Todas ellas contribuyeron a ampliar el cuerpo electoral de manera considerable.

los mecanismos para lograr el ejercicio efectivo de éste. Al respecto, existen dos visiones bastante contrapuestas. Por un lado están quienes asignan una responsabilidad individual ante un derecho ya consagrado, donde, independiente de los obstáculos, el derecho estaría siendo resguardado si es que un chileno que reside en el exterior decidiera acudir a territorio nacional, inscribirse y votar. Por otra parte, existen algunas posturas que entregan al Estado cierta responsabilidad para que esta facultad pueda hacerse efectiva, ya que la potestad de vocación electoral del individuo no podría completarse sin la facultad de comparecer como elector y ejercer la actividad de votar (Malberg, 1948: 1136). De esta manera, si la Constitución establece el derecho a sufragio para los ciudadanos, este derecho debiese llegar hasta el mismo acto de votar.

Sin embargo, en Chile aún no existe un acuerdo suficiente en relación a la cuestión del debate del voto extraterritorial. Dos preguntas claves no se han logrado dilucidar por parte de los actores políticos: ¿se está a favor o en contra del voto extraterritorial? y, si se está a favor, ¿cuáles son los mejores mecanismos para hacerlo efectivo?

Nuestro artículo plantea que el derecho a sufragio es una facultad que también agrupa a las personas que viven en el extranjero, por lo que sería resorte del Estado facilitar las condiciones para que este anhelo se vea materializado. Dividiremos el trabajo en cuatros partes relevantes para la discusión. La primera, contestará algunas de las preguntas que deben ser tomadas en cuenta a la hora de plantear acciones para facilitar el derecho a voto en el extranjero. La segunda, revelará los errores y virtudes de las distintas propuestas que han sido presentadas en el Congreso a partir de 1990; para finalizar con algunas discusiones y recomendaciones respecto a los pasos a seguir en esta materia. Junto con lo anterior, incluiremos algunas reflexiones en torno a ciertos resquemores generados respecto a las tendencias electorales de las diásporas.

#### ALGUNAS PREGUNTAS Y RESPUESTAS PARA UNA BUENA APLICACIÓN DEL VOTO EXTRATERRITORIAL

Las acciones para facilitar el voto de los residentes en el exterior es una discusión muy reciente en los sistemas democráticos modernos.

Principalmente movidos por las legítimas demandas de sus diásporas y una sostenida movilidad migratoria producida por la globalización de los mercados, muchos países han ido adoptando mecanismos de sufragio en el extranjero de acuerdo a los propios elementos del régimen electoral y características de sus ciudadanos en el mundo.

A pesar de tratarse de una discusión relativamente reciente, se advierte un crecimiento exponencial en su aplicación. Por ejemplo, si observamos estados con democracias fuertes y estables, como Gran Bretaña, Japón, Alemania o Canadá, podemos constatar que la votación extraterritorial no fue regulada sino hasta los años ochenta y noventa (Nohlen y Grotz, 2002), mientras que en América Latina dos países (México y Ecuador) acaban de hacer participar a sus conacionales en las últimas elecciones del 2006. Así, lo reciente y lo creciente del voto extraterritorial ha generado grandes discusiones sobre su aplicación; discusiones que, a pesar de un componente normativo que está presente, muchas veces se refieren a cuestiones más bien prácticas y procedimentales.

De esta manera, partiendo de la base de que el ciudadano no tiene residencia en su país de origen y que el acto de votar debe realizarse en territorio extranjero (Nohlen y Grotz, 2002: 3), las interrogantes que surgen son de diversa índole: ¿quiénes son las personas que estarían habilitadas para votar?, ¿en qué tipo de elecciones?, ¿con qué procedimiento?, ¿cómo contar los votos?, ¿cuándo empezar el proceso?

La mayor parte de estas preguntas ya han sido respondidas por los constituyentes de cada país para diseñar el régimen electoral al interior del territorio. Sin embargo, a pesar de que tanto este proceso como el del voto extraterritorial vienen de una misma raíz de derechos y facultades respecto al ciudadano, la implementación de un sistema de votación en el extranjero tiene características donde las diferencias y coincidencias entre ambos no siempre tienen la claridad suficiente.

Por ejemplo, si la pregunta se circunscribe a la cuestión de qué personas estarían habilitadas para votar en el exterior, en muchos países se pueden observar que a las clásicas limitaciones de la ciudadanía, se le suman algunas relacionadas al vínculo con el país, determinando el tiempo máximo de residencia fuera del territorio (Inglaterra, Canadá) o exigiendo visitas periódicas al país de origen

(Nueva Zelanda).<sup>2</sup> Lo anterior se relacionaría con el arraigo y responsabilidad del ciudadano para con su nación. Sin embargo, existe una cierta percepción de que limitaciones como éstas pueden afectar los principios y derechos que se busca proteger, más aún en países donde los motivos de migración son muy diferentes a las naciones antes mencionadas. Así, por ejemplo, si la razón por la cual los latinoamericanos emigran a otro país está relacionada con la búsqueda de oportunidades, económicas en tanto personas semi o no calificadas, ¿habrá que exigirles un tiempo máximo de residencia en el exterior o visitas periódicas al país? Es más, si estas personas envían remesas a su familia y contribuyen a la economía de los receptores y del país,<sup>3</sup> ¿se les podría catalogar como carentes de vínculo con su país de origen? Entonces, es evidente que cierto tipo de limitaciones pueden ser inconvenientes o lisa y llanamente atentatorias contra el derecho mismo que se busca garantizar, ya que éste está vinculado a su condición de ciudadano más que a una determinación subjetiva de arraigo y vínculo con la nación.

Otra de las preguntas frecuentes para implementar el sufragio en el exterior es la que se relaciona con el tipo de elección en que las diásporas están habilitadas para votar. Según Carlos Navarro (2001), cinco son las soluciones que se han aplicado en el mundo: i) elecciones nacionales, locales y referendos (España, Estados Unidos, Nueva Zelanda); ii) nacionales y referendos (Canadá, Perú, Puerto Rico); iii) nacionales y locales (Noruega, Rusia); iv) nacionales (Brasil, Argentina y Alemania); y v) sólo consultas (Timor Oriental). La mayor parte de los países del orbe ha optado por las elecciones nacionales, principalmente porque su aplicación es mucho más simple. Lo anterior, a pesar de que diversas experiencias que han permitido el voto extraterritorial en elecciones locales han tenido buenos resultados. Un ejemplo claro es España. A través de un censo de residentes ausentes (CERA), este país actualiza un padrón donde cada ciudadano es asimilado por inscripción a un municipio específico.

---

<sup>2</sup> Conclusiones del Seminario Internacional sobre Modernización del Régimen Electoral Chileno, organizado por el Consorcio de Centro de Estudios en noviembre 2006; texto contenido en este volumen (pp. 241-252).

<sup>3</sup> Un buen estudio sobre remesas en Latinoamérica se encuentra en Banco Interamericano de Desarrollo (2000).

Ello permite que sea un registro único que habilita para participar tanto en las elecciones nacionales como en los comicios de las comunidades autónomas o municipales. Un detalle importante es que tanto España como la mayoría de los países que permiten el voto para los comicios locales, responden a características de federación (USA, Rusia), confederación (Suiza) o de autonomías (España). De igual forma, los procedimientos de votación en estos Estados tienden a ser por correspondencia.

Es precisamente la modalidad de votación una de las cuestiones más delicadas a la hora de diseñar el sufragio extraterritorial. Generalmente, los países que han debido tomar alguna decisión respecto al procedimiento de votación se han encontrado con tres alternativas: i) el voto en las embajadas; ii) por correspondencia; y iii) por pareo o proxy. El primero es el más utilizado dentro de los presidencialismos latinoamericanos, siendo un excelente mecanismo para conservar algún parecido con los procesos que se dan al interior de los territorios. Sus defensores postulan la mayor transparencia de este método, aunque podrían existir dificultades en el acceso de los votantes, sobre todo en países o zonas con una reducida representación diplomática. De igual manera, Nohlen y Grotz (2002) ven una fuerte desventaja en los costos financieros y organizacionales que esto demanda.

En tanto la votación por correspondencia es un mecanismo que ha sido adoptado por la mayor parte de los países que integran la OECD. Su ventaja es que logra integrar a todas las diásporas sin limitaciones geográficas, además de que hay muchas más facilidades para organizar el proceso de votación (Nohlen y Grotz, 2002). No obstante, sus contrarios argumentan que este método es mucho más susceptible a alteraciones, por lo que habría un fuerte problema respecto al control de la transparencia.<sup>4</sup> Uno de los problemas de esta

---

<sup>4</sup> Ante cuestionamientos de la real transparencia del voto por correspondencia, Inglaterra desarrolló un muy buen documento de evaluación de este procedimiento en el país. En éste se observaron minuciosamente temas como el secreto, el fraude y la administración del proceso (véase The Electoral Commission, 2002). En lo principal, el estudio comprobó una buena recepción y confianza en estos sistemas, aunque recomendó una nueva revisión de la reglamentación que controla el fraude y otros abusos.

modalidad es que no asegura que quien emite el sufragio corresponda efectivamente al titular del derecho (podría hacerlo perfectamente otra persona).

El voto por pareo o voto proxy es el menos utilizado y el que más burlaría principios básicos del sufragio. Se trata de delegar el derecho en otra persona para que ésta vote en su representación. En casos como Inglaterra, para que se permita un voto proxy deben existir fuertes justificaciones para no poder ejercer el sufragio personalmente.<sup>5</sup> No obstante, las críticas al método son muchas, en especial porque el voto único y secreto es alterado con esta clase de mecanismo.

Sobre la manera de contar los votos también existen diversas alternativas, dependiendo del procedimiento de votación que se quiera aplicar. Por ejemplo, si la votación se hace en las sedes diplomáticas, el conteo puede realizarse de dos maneras: i) en el mismo lugar, posterior al cierre de las mesas, o ii) que las sedes diplomáticas remitan las urnas cerradas al tribunal electoral donde se unificarían los votos como un solo cuerpo electoral, contabilizándose con testigos y apoderados al interior del país de origen. En el caso de la votación por correspondencia, el conteo puede integrarse a un cuerpo único de votantes, para luego contabilizarse como un todo, o bien hacer un conteo por país.

Finalmente, la discusión sobre los tiempos de la votación se circunscribe a la necesidad de asegurar una adecuada celeridad en los conteos. Los retardos en la contabilización de las preferencias pueden ser muy dañinos ante elecciones de resultados estrechos, pudiendo deslegitimar el proceso y generar incertidumbre. Por ello, se suelen abrir períodos de votación algún tiempo antes de las elecciones en el territorio, aunque mucho depende de si el sistema es por correspondencia o en las embajadas.

Con todo, quedan muchas otras interrogantes a la hora de plantearse la aplicación del voto en el exterior. Por ejemplo, los sistemas de registro electoral en el extranjero son un tema central, así como la discusión sobre la naturaleza electoral de los consulados. De igual manera, la publicidad electoral es una materia que debe regularse. A continuación veremos cuáles han sido las propuestas presentadas

---

<sup>5</sup> Se refiere, por ejemplo, a limitaciones físicas como la ceguera u otra incapacidad que no le permita votar (véase <[www.cravendc.gov.uk](http://www.cravendc.gov.uk)>).

por el Ejecutivo y los parlamentarios desde el retorno a la democracia en Chile. Así, analizaremos los avances sobre el tema, los disensos, las lagunas y omisiones que han obstaculizado el desarrollo de un proyecto de ley efectivo.

#### LAS INICIATIVAS RELACIONADAS CON EL VOTO EN EL EXTRANJERO PRESENTADAS DESDE 1990 AL CONGRESO NACIONAL

No pocos han sido los intentos legislativos para conseguir que los chilenos residentes en el extranjero logren hacer uso de su derecho a sufragio. Desde la iniciativa de Carlos Dupré el año 1991,<sup>6</sup> hasta la reforma constitucional patrocinada por RN,<sup>7</sup> los esfuerzos por incorporar a las diásporas chilenas no han tenido el éxito que era dable esperar. Principalmente, los proyectos se han centrado en reformas constitucionales y modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. El siguiente cuadro resume las principales iniciativas.

Tabla 1  
Principales iniciativas presentadas respecto del voto extraterritorial  
(Fuente: Elaboración propia en base a datos del Congreso)

Modifica Ley 18.700			
<b>Fecha</b>	15-01-1991	<b>Observaciones</b>	Boletín 268-07
<b>Tipo</b>	Moción	<b>C. Origen</b>	Diputados
<b>Patrocinante</b>	Diputado Carlos Dupré		
Dispone la inscripción electoral de chilenos residentes en el extranjero y garantiza su derecho a sufragio			
<b>Fecha</b>	15-06-1993	<b>Observaciones</b>	Boletín 1210-07
<b>Tipo</b>	Moción	<b>C. Origen</b>	Diputados
<b>Patrocinante</b>	Diputado Mario Palestro		

<sup>6</sup> Véase Boletín 268-07 del 15 de enero de 1991.

<sup>7</sup> Véase Boletín 4587-07 del 5 de octubre de 2006. Moción patrocinada por los diputados RN: Becker, Chahuán, Delmastro, Errázuriz, García, Godoy y Sepúlveda.

Formula indicación sustitutiva al proyecto de ley que modifica la 18.700			
<b>Fecha</b>	24-08-2000	<b>Observaciones</b>	Indicación a Boletín 268-07
<b>Tipo</b>	Indicación	<b>C. Origen</b>	Senado
<b>Patrocinante</b>	Ejecutivo		

Modifica Ley 18.700			
<b>Fecha</b>	20-07-2005	<b>Observaciones</b>	Boletín 3936-06
<b>Tipo</b>	Moción	<b>C. Origen</b>	Diputados
<b>Patrocinantes</b>	Diputados Aguiló, Allende, Bustos, Encina, Montes y Rossi		

Formula indicación sustitutiva al proyecto de ley que modifica la 18.700			
<b>Fecha</b>	31-06-2006	<b>Observaciones</b>	Indicación a Boletín 3936-06
<b>Tipo</b>	Indicación	<b>C. Origen</b>	Diputados
<b>Patrocinantes</b>	Ejecutivo		

Reforma constitucional que modifica el artículo 15			
<b>Fecha</b>	05-10-2006	<b>Observaciones</b>	Boletín 4587-07
<b>Tipo</b>	Moción	<b>C. Origen</b>	Diputados
<b>Patrocinantes</b>	Diputados Becker, Chahuán, Delmastro, Errázuriz, García, Godoy y Sepúlveda		

Veamos a continuación cómo cada una de estas iniciativas resuelve las preguntas que se plantearon anteriormente. Cabe destacar que en la mayor parte de los proyectos existen coincidencias de forma y de fondo; sin embargo, es importante tener en cuenta que todas las iniciativas, salvo la reforma constitucional que planteó RN, provienen de la Concertación.

Ante la pregunta de quiénes votan, las seis iniciativas coinciden en no introducir más limitaciones que las consideradas en la Constitución y en la ley. Generalmente, la redacción de los proyectos incorporan el ejercicio del derecho a sufragio de los chilenos residentes en el exterior que cumplan con los requisitos estipulados en la Ley 18.700.<sup>8</sup> Tampoco ha existido mayor discusión en las comisiones

<sup>8</sup> El artículo 60 de la Ley 18.700 señala: «Son electores, para los efectos de esta ley, los ciudadanos y extranjeros que figuren con inscripción vigente en los Registros Electorales y que tengan cumplidos dieciocho años de edad el día de la votación».

respecto a este punto, salvo algunas consideraciones esporádicas que postulan condiciones de arraigo con el país.

Otra coincidencia es el procedimiento de votación. Todas las iniciativas están de acuerdo con que el sufragio debe hacerse en las embajadas. Por esta razón, la discusión se ha centrado en buscar mecanismos que permitan resguardar la transparencia electoral ante las representaciones diplomáticas. Esto, porque existe el temor de que éstas tengan tanto una función de órgano electoral como de patrocinante de alguna candidatura. Un claro ejemplo de este debate es la reforma constitucional planteada por los diputados de RN. La justificación de la iniciativa señala:

La implementación de este derecho (sufragio de chilenos en el extranjero) requiere, al mismo tiempo, de una modificación al sistema de designación de embajadores y representantes diplomáticos en general que actualmente contempla nuestra Carta Política, en términos de establecer expresamente que un mínimo de aquellas designaciones deberán recaer en funcionarios de la carrera diplomática. Lo anterior, con el objeto de disminuir en lo posible el riesgo de que las misiones diplomáticas se vuelvan sedes de los comandos presidenciales del gobierno de turno (Becker y otros, 2006).

A decir verdad, este argumento carece de fundamento. Es sabido que quienes trabajan en el servicio diplomático son funcionarios de carrera, lo que garantiza un adecuado mecanismo de control en relación al proceso electoral. De igual forma, si establecen regulaciones de publicidad de las candidaturas en el exterior, el riesgo de intervencionismo electoral sería casi nulo.

En tanto, un error del debate es no considerar el voto por correspondencia. Muchas aprensiones existen sobre ello, pero no hay que olvidar que es un mecanismo que ha funcionado relativamente bien en muchos países. Lo principal es entender bien las ventajas de esta forma de votación, en especial la relativa a la mayor inclusión de las diásporas al proceso electoral.

Diferencias sustanciales existen en el tipo de elección en que los chilenos residentes en el exterior estarían facultados a votar. La propuesta de Carlos Dupré, de 1991, y de los diputados de RN el año 2006, sólo tomaron en cuenta la elección presidencial, mientras que

las indicaciones sustitutivas del 2000 y del 2006 incorporaron también los plebiscitos regulados por la Constitución. Asimismo, tanto la propuesta de Isabel Allende como la de Mario Palestro permitían la votación en elecciones nacionales y locales,<sup>9</sup> además de las convocatorias a plebiscito. La novedad de esta última fue proponer que los inscritos en el exterior pudiesen ser asimilados a la región metropolitana. Aunque la medida es muy similar a aquella que se aplica en Perú —cuyos votantes en el exterior se computan dentro de la circunscripción del departamento de Lima—, la diferencia radica en que los peruanos restringieron la votación hasta las elecciones legislativas y la concentraron en una sola circunscripción electoral. Palestro, en cambio, la extendió hasta las elecciones locales y asimiló a los votantes a una región que tiene más de una división electoral.

En suma, en nuestro país existen muchas dificultades prácticas para la aplicación de una votación extraterritorial más allá de las presidenciales o los plebiscitos. Entre ellas mencionamos el que las elecciones municipales no sean concurrentes con las otras y la considerable movilización de recursos humanos y monetarios que implicaría. De esta forma, pareciera más factible circunscribir la participación de las diásporas a las elecciones nacionales y plebiscitos consagrados en la Constitución.

Asimismo, los proyectos coinciden fuertemente en los tiempos de la votación. Todos señalan que el proceso debiera realizarse el mismo día que se desarrolla la elección en Chile. De igual forma, las iniciativas estipulan un conteo inmediato luego de cerrada la mesa. Así, se consigna la emisión de actas electorales que posteriormente son enviadas al Tribunal Calificador de Elecciones. Una de las novedades es el procedimiento para remitir los votos al país: se regula el envío en forma independiente, de copias tanto al Servel como al Tricel. Esto con el fin de resguardar la transparencia y asegurar un respaldo de la votación ante cualquier circunstancia imprevista. Un punto importante es que la última indicación enviada por el gobierno tiene un artículo (202) que prohíbe la divulgación de los resultados electorales que se producen en el exterior antes de las diecisiete horas en Chile.

Las dos indicaciones del Ejecutivo han buscado hacer modificacio-

---

<sup>9</sup> Se desprende esta conclusión para el caso de Mario Palestro. Aunque no lo señala directamente, hace mención a todas las elecciones.

nes a la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral. Esto constituye un gran avance en la medida que se trata de una regulación procedimental que no había sido tomada en cuenta por los otros proyectos de ley. La tabla siguiente presenta una matriz sobre las coincidencias, divergencias y omisiones de los seis principales proyectos de ley.

<b>Modifica Ley 18.700 (Moción Diputado Dupré)</b>
¿Cuándo se llevarán a cabo las elecciones? El mismo día de las elecciones en el territorio
¿Cómo se contarían los votos? En mesa
¿Cuál sería el procedimiento para votar? En embajadas
¿Qué tipo de registro se aplica? Registro a través de una junta inscriptora compuesta por funcionarios diplomáticos. Registro es remitido al Servel, quien puede cancelar inscripciones
¿Para qué tipo de elecciones votar? Presidencial
¿Personas habilitadas para votar? Todos los inscritos

<b>Dispone la inscripción electoral de chilenos residentes en el extranjero y garantiza su derecho a sufragio (Moción de Diputado Mario Palestro)</b>
¿Cuándo se llevarán a cabo las elecciones? No contempla
¿Cómo se contarían los votos? En mesa
¿Cuál sería el procedimiento para votar? En embajadas
¿Qué tipo de registro se aplica? Habilitación de los consulados para ejercer el rol de junta inscriptora sujeta a las normas de procedimiento electoral. Los inscritos serían asimilados a la Región Metropolitana.
¿Para qué tipo de elecciones votar? Presidencial, Senadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y plebiscitos que establezca la Constitución
¿Personas habilitadas para votar? Todos los inscritos

<b>Formula indicación sustitutiva al proyecto de ley que modifica la 18.700 Indicación Ejecutivo</b>
¿Cuándo se llevarán a cabo las elecciones? El mismo día de las elecciones en el territorio
¿Cómo se contarían los votos? En mesa
¿Cuál sería el procedimiento para votar? En embajadas
¿Qué tipo de registro se aplica? Registro a través de una junta inscriptora compuesta por funcionarios diplomáticos. Funcionarios deben sujetarse a las instrucciones del Servel.
¿Para qué tipo de elecciones votar? Presidencial y plebiscitos que establezca la Constitución.
¿Personas habilitadas para votar? Todos los inscritos

<b>Modifica Ley 18.700 (Moción diputados Aguiló, Allende, Bustos, Encina, Montes y Rossi)</b>
¿Cuándo se llevarán a cabo las elecciones? El mismo día de las elecciones en el territorio
¿Cómo se contarían los votos? En mesa
¿Cuál sería el procedimiento para votar? En embajadas
¿Qué tipo de registro se aplica? Se crea registro electoral de residentes en el exterior. El trámite se hace en una junta inscriptora compuesta por funcionarios diplomáticos. Registro es remitido al Servel, el cual puede cancelar inscripciones.
¿Para qué tipo de elecciones votar? Presidencial, Senadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y plebiscitos que establezca la Constitución
¿Personas habilitadas para votar? Todos los inscritos

<b>Formula indicación sustitutiva al proyecto de ley que modifica la 18.700 (Indicación Ejecutivo)</b>
¿Cuándo se llevarán a cabo las elecciones? El mismo día de las elecciones en el territorio
¿Cómo se contarían los votos? En mesa
¿Cuál sería el procedimiento para votar? En embajadas
¿Qué tipo de registro se aplica? Registro a través de una junta inscriptora compuesta por funcionarios diplomáticos. Ésta cumple funciones propias de las juntas, salvo que no inscribe extranjeros. Registro es remitido al Servel, quien puede cancelar inscripciones.
¿Para qué tipo de elecciones votar? Presidencial y plebiscitos que establezca la Constitución
¿Personas habilitadas para votar? Todos los inscritos

<b>Reforma constitucional que modifica el artículo 15 de la CPE (Moción diputados Becker, Chahuán, Delmastro, Errázuriz, García, Godoy y Sepúlveda)</b>
¿Cuándo se llevarán a cabo las elecciones? No Contempla
¿Cómo se contarían los votos? No Contempla
¿Cuál sería el procedimiento para votar? En embajadas
¿Qué tipo de registro se aplica? No contempla
¿Para qué tipo de elecciones votar? Presidencial
¿Personas habilitadas para votar? Todos los inscritos

## DISCUSIÓN SOBRE EL VOTO EXTRATERRITORIAL

Las cifras del censo de chilenos en el exterior demuestran que 857.781 compatriotas se encuentran viviendo fuera de Chile. No cabe duda de que se trata de una gran cantidad de chilenos, cifra incluso superior a la del Gran Concepción. Los motivos para haber emigrado son muy diversos y van desde lo económico (46,5%) a lo político (8,9%). De igual manera, las principales concentraciones

de chilenos se encuentran en Argentina (50,1%), Estados Unidos (13,3%) y Suecia (4,9%).

Esta pequeña descripción demuestra lo importante que es debatir respecto al ejercicio del derecho a sufragio de las diásporas. Sin embargo, es necesario entender que antes de pensar en los procedimientos se debe resolver la discusión normativa sobre la necesidad de facilitar el voto de chilenos en el exterior. Éste no es un punto menor, pensando en que las discusiones en el Congreso no han logrado dar muchos indicios respecto a las reales posturas partidarias, más aún cuando las iniciativas tienden a ser constantemente postergadas en la agenda legislativa.

Una vez zanjada esta cuestión sustantiva, de tipo normativo, es importante centrarse en los factores técnicos y procedimentales. En efecto, tal y como lo señalamos anteriormente, el diseño del voto en el exterior debe hacerse como un proceso paralelo al interno, independiente que provengan de una misma raíz constitucional. Las preguntas sobre en qué tipo de elecciones se votará, los requisitos de quienes sufragarán y la forma en que se realizará el procedimiento son estrictamente necesarias de ser planteadas y resueltas.

Sobre este punto existen consensos importantes que permiten tener una nueva línea de partida. Un ejemplo de ello es que todas las iniciativas legislativas han planteado el voto a través de las embajadas como el mejor mecanismo para hacer efectivo este sufragio. Es más, las indicaciones sustitutivas antes mencionadas han buscado regular fuertemente los procesos de registro y votación en las sedes diplomáticas.

También existe coincidencia en los proyectos respecto a quiénes estarían habilitados para votar. Sin embargo, en la discusión han surgido voces relacionadas con establecer algunos requisitos adicionales, como la frecuencia de visitas al país para identificar cierto vínculo con el territorio. En este punto, ya hemos consignado lo discutible de la postura, entendiendo que nuestras diásporas tienen calificaciones laborales menores que le hacen prohibitivo visitar el país con frecuencia.

De igual manera, es importante que se deje de lado la discusión —que puede ser interminable— sobre en qué tipo de elección participar y centrarla sólo en elecciones presidenciales y plebiscitos consignados

en la Constitución. Tal parece que implementar el sistema para las elecciones municipales y parlamentarias no es viable ni parece aconsejable desde un punto de vista práctico. Lo anterior, porque es muy dificultoso movilizar, cada dos años, recursos humanos y técnicos hasta las representaciones diplomáticas.

El relativo optimismo que planteamos radica en que se han conseguido cosas importantes. Al menos existe una cierta claridad para el voto en las embajadas y hemos visto que todos los detalles de implementación han estado en esa dirección. Bastaría entonces resolver ciertas controversias y llegar a un equilibrio para el acuerdo. Eso sí, se necesita voluntad y compromiso para que este tema logre insertarse dentro de las prioridades de la agenda legislativa.

Tabla 3  
Argumentos a favor y en contra para algunas preguntas  
(Fuente: Elaboración propia en base a datos del Congreso)

<b>¿Es aplicable el derecho a sufragio en el exterior?</b>	
<b>A favor</b>	Sí, pues la Constitución no hace distinción de la ciudadanía entre quienes viven en el territorio y quienes están fuera.
<b>En contra</b>	No, pues los derechos son aplicables sólo en el territorio. Un ciudadano en el extranjero no puede exigir que Chile le otorgue educación media en el territorio en que está, ¿por qué podría exigir votar?
<b>Observaciones</b>	Hoy en día existe una traba administrativa para la persona que vive en el exterior y viene al país a hacer uso de su derecho. Esta traba es el domicilio.
<b>¿Votan todos los chilenos en el exterior con derecho a sufragio?</b>	
<b>A favor</b>	Sí, pues sería un despropósito hacer limitaciones en un país donde la emigración todavía es por motivos económicos y de subsistencia.
<b>En contra</b>	No, porque es necesario que exista algún tipo de vínculo de la persona con el país. No podría tener derecho alguien que ni siquiera ha visitado el país en algún momento.
<b>Observaciones</b>	El vínculo es discutible, pues la persona puede estar conectada con el país de muchas más maneras que las visitas al territorio.
<b>¿Es mejor el voto a través de las embajadas?</b>	
<b>A favor</b>	Sí, ya que es más transparente y permitiría que se replicara el sistema de votación clásico en cada país.
<b>En contra</b>	No, porque en muchos países no existe cobertura suficiente de las representaciones diplomáticas. Además, la organización es onerosa e involucra funcionarios que están destinados a otra cosa.
<b>Observaciones</b>	En general las propuestas aceptan este tipo de procedimiento, pero velando por la independencia de las representaciones diplomáticas

<b>¿Es mejor el voto por correspondencia?</b>	
<b>A favor</b>	Sí, pues facilita que todos puedan participar, independiente donde se encuentren.
<b>En contra</b>	No, porque tiene más problemas de transparencia que en las embajadas y no está claro que la persona haya sufragado sin presión externa.
<b>Observaciones</b>	El voto por correspondencia se da mucho en los países de la OECD.

<b>¿Es mejor el voto sólo para las elecciones presidenciales?</b>	
<b>A favor</b>	Sí, es técnicamente más viable si se quiere aplicar el mecanismo de votación por embajada.
<b>En contra</b>	No, cuando se le entrega derecho a sufragio al ciudadano, se le entrega la facultad para que pueda votar en todo tipo de elecciones.
<b>Observaciones</b>	Por razones prácticas, y al menos en una primera fase, deberían referirse sólo a elecciones presidenciales

<b>¿Es conveniente que la publicidad de los resultados sea en el momento en que se escrutan las mesas?</b>	
<b>A favor</b>	Sí, así el voto extraterritorial se circunscribe al proceso.
<b>En contra</b>	No, es mejor que sea antes, pues es donde existe mayor suspicacia de fraude.
<b>Observaciones</b>	La celeridad de los resultados es un factor importante. Hay quienes postulan que debe ser el mismo día, pero con una limitación horaria nacional. Ello evitaría que el resultado del voto en Australia, se sepa antes que se inicie el proceso en Chile.

#### ALGUNAS PREGUNTAS DE RELEVANCIA POLÍTICA Y SUS RESPUESTAS

Además de las interrogantes planteadas, existen otras que asoman con una connotación algo más política y que, indefectiblemente, tienden a formar parte del debate sobre el voto de chilenos en el exterior. Las dudas sobre cuál podría ser la tendencia electoral de las diásporas chilenas y si éstas llegarían a ser decisivas en las elecciones asoman sutilmente en el debate nacional.

Lo cierto es que ninguna de estas aprensiones debería tener cabida en la discusión del voto extraterritorial. Como señalamos más arriba en relación a los resultados del censo de chilenos en el exterior, sólo el 8,9% de los encuestados se encuentra en el extranjero por motivos políticos, mientras que el 46,5% responde a factores económicos. La importancia de este antecedente es que permite desmitificar la percepción de que la mayor parte de nuestros compatriotas vive fuera del país producto de las circunstancias políticas que se vivieron bajo la dictadura. Por el contrario, nuestras diásporas tienden a responder prácticamente a las mismas motivaciones que las de los demás países latinoamericanos.

Este último punto es importante para pronosticar el comportamiento electoral de los chilenos en el exterior. Si se observan los datos históricos de los países del continente que tienen votación de residentes el exterior, se puede demostrar que la correlación entre las preferencias de los que están en el extranjero con respecto a los de los votantes internos, alcanza un 0,79,<sup>10</sup> es decir, las votaciones entre un grupo y otro están altamente relacionadas, no existiendo gran diferencia entre las tendencias de quienes viven fuera y los que votan en el país.<sup>11</sup>

Es más, las últimas elecciones celebradas en el continente muestran una tendencia de las diásporas latinoamericanas a votar por candidatos de la derecha o centro derecha. Observando la mayor parte de los países que permiten el voto en el exterior, nos hemos percatado que, en su totalidad, los candidatos más conservadores lograron superar el umbral del 50%, independiente de su triunfo o derrota en los comicios generales. A ello se suman los casos de Portugal y España, confirmando una regla que parece ser común en muchos países: las diásporas no votan izquierda.

De igual manera, candidatos como Rafael Correa, en Ecuador, o Lula da Silva, en Brasil —que obtuvieron la mayoría absoluta en sus países—, no alcanzaron el 50% + 1 en el exterior. Hecho que se repite en todos los candidatos de izquierda o centro izquierda de los países observados.

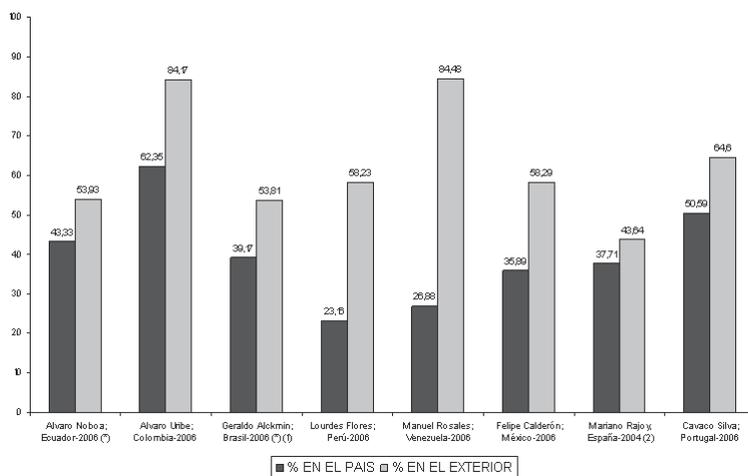
Sumado a esto, podemos rescatar que el peso electoral de los residentes en el exterior con relación a los válidamente emitidos en territorio nacional, no logra alcanzar el 2%. Por ejemplo, en Perú el peso relativo de los residentes en el exterior para la segunda vuelta presidencial, fue de 1,87%, mientras que en Brasil sólo alcanzó el 0,04%. La tabla 4 muestra las últimas elecciones celebradas en el continente, más España y Portugal.

En suma, estos datos podrían llegar a desmitificar las suspicacias existentes en el debate político sobre el voto en el exterior. Ante esto, tres son las conclusiones relevantes que se deben tomar en cuenta:

---

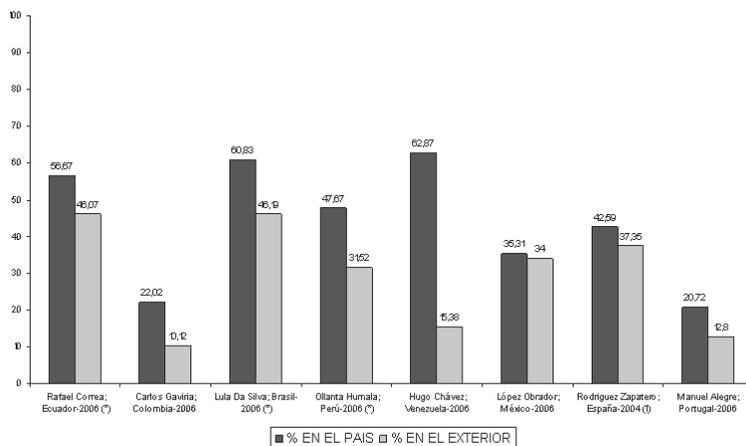
<sup>10</sup> Correlación de elaboración propia de acuerdo a datos históricos de votos en el extranjero de los países latinoamericanos.

<sup>11</sup> La excepción a este punto la marca Venezuela, donde, al contrario de la elección interna, las diásporas tienden a votar en su gran mayoría en contra de Chávez.



(\*) En base a las elecciones de segunda vuelta (1) Geraldo Alckmin es del Partido Social Demócrata Brasileiro (PSDB), se incorporó en la gráfica para hacer una comparación con Lula da Silva (2) Régimen Parlamentario, en base a las elecciones del Congreso de los Diputados

Gráfico 1  
Comparación de votos en el país y en el exterior.  
Candidatos de derecha o centro derecha



(\*) En base a las elecciones de segunda vuelta (1) Régimen Parlamentario, en base a las elecciones del Congreso de los Diputados

Gráfico 2  
Comparación de votos en el país y en el exterior.  
Candidatos de izquierda o centro izquierda

Tabla 4  
Peso relativo de las diásporas y cuadro comparativo  
de los votos en el país y en el exterior

País	Año	Candidato	Votos en el país	Votos exterior	Peso relativo diásporas (en %)
Ecuador (2)	2006	Rafael Correa (1)	3.517.635	33.410	1,168
		Alvaro Noboa	2.689.418	39.115	
Colombia	2006	Alvaro Uribe (1)	7.397.835	101.459	1,135
		Carlos Gaviria	2.613.157	12.204	
Brasil (2)	2006	Lula Da Silva (1)	58.295.042	17.948	0,041
		Geraldo Alckmin	37.543.178	20.912	
Perú (2)	2006	Ollanta Humala	6.193.649	76.431	1,866
		Alan García (1)	6.798.966	166.051	
Venezuela	2006	Hugo Chávez (1)	7.274.331	3.027	0,170
		Manuel Rosales	4.266.974	16.620	
México	2006	Andrés López O.	14.756.350	11.090	0,101
		Felipe Calderón (1)	15.000.284	19.016	
España (3)	2004	Mariano Rajoy	9.763.144	131.885	1,177
		Rodríguez Zapatero (1)	11.026.163	112.890	
Portugal (4)	2006	Cavaco Silva (1)	2.746.689	12.048	0,373
		Manuel Alegre	1.125.077	2.395	

Fuentes: Ecuador: Tribunal Supremo Electoral; Colombia: Consejo Nacional Electoral; Brasil: Tribunal Superior electoral; Perú: Oficina Nacional de Procesos Electorales; Venezuela: Consejo Nacional Electoral; México: Instituto Federal Electoral; España: Ministerio del Interior; Portugal: Comisión Nacional de Elecciones.  
(1) Candidatos Electos; (2) Elecciones de Segunda Vuelta; (3) Régimen Parlamentario, en base a las Elecciones del Congreso de los Diputados; (4) Régimen Semipresidencial.

- No es cierto que los residentes en el extranjero voten por una sola tendencia. La evidencia histórica demuestra que las preferencias de las diásporas han tenido cierto correlato con las elecciones internas.
- Si llega a existir diferencia, éstas tienen un sesgo a la derecha del espectro político. Afirmación muy distinta a la tendencia de izquierda que solíamos concluir de las diásporas.
- El peso electoral del voto en el exterior en la mayor parte de los países, es menor. Si a ello se le suma que quienes viven en el extranjero se reparten en todas las tendencias políticas, podría-

mos señalar que los márgenes de un voto decisivo son prácticamente nulos.

Lo importante, entonces, es dejar de lado las discusiones políticas sobre el tema y buscar mecanismos que permitan acercar a nuestros connacionales al proceso electoral. Para ello debemos lograr la mayor transparencia y celeridad del proceso y lograr que los votos en el exterior sean internalizados con la misma confianza y legitimidad de nuestro proceso electoral interno.

#### REFERENCIAS

- AGUILERA, Máximo. (2005). *Chilenos en el exterior: dónde viven, cuántos son y qué hacen los chilenos en el exterior*. Santiago: INE.
- ALLENDE, Isabel y otros. (2005). Boletín 3936-06: Modifica Ley 18.700. Valparaíso: Cámara de Diputados.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. (2000). *Las remesas como instrumento de desarrollo*. Washington: Ediciones BID.
- BECKER, Germán y otros. (2006). Boletín 4587-07: Reforma constitucional que modifica el artículo 15. Valparaíso: Cámara de Diputados.
- CARRÉ DE MALBERG, Raymond. (1948). *Teoría general del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- DUPRÉ, Carlos. (1991). Boletín 268-07: Modifica Ley 18.700. Valparaíso: Cámara de Diputados.
- IFE. (2005). Acuerdo sobre la unidad técnica denominada Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, así como de la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Consejo General del Instituto Federal Electoral. México.
- IFE y otros. (1998). Conferencia Trilateral: Canadá, Estados Unidos, México. Sobre el voto en el extranjero. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- NAVARRO, Carlos. (2001). *El voto en el extranjero: Estudio comparado*. México: IFE.
- NOHLEN, Dieter y Florian GROTZ. (2002). External voting: Legal framework and overview of electoral legislation. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXIII (99): 1115-1145.
- PALESTRO, Mario. (1993). Boletín 1210-07: Dispone la inscripción electoral de chilenos residentes en el extranjero y garantiza su derecho a sufragio. Valparaíso: Cámara de Diputados.

THE ELECTORAL COMMISSION. (2002). *Absent voting review*. Documento de consulta.

TULLIO, Alejandro. (2006). El voto de los residentes en el exterior. En Seminario Internacional sobre Modernización del Régimen Electoral Chileno. Texto contenido en este volumen (pp. 143-148).

EXPERIENCIA COMPARADA

## EL VOTO DE LOS ARGENTINOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR



ALEJANDRO TULLIO

DIRECCIÓN NACIONAL ELECTORAL DE ARGENTINA

Como Director Nacional Electoral de la República Argentina se me ha pedido una contribución sobre el voto de los connacionales residentes en el exterior y lo voy a hacer valorando el intento relativamente fallido como es, desde mi perspectiva, el argentino, aprovechando para adelantar las reflexiones que venimos realizando en nuestro país para mejorar y ampliar el instituto del voto en el exterior.

La idea de participación política se vincula desde sus orígenes con la residencia en determinado territorio y con la pertenencia a una determinada comunidad. Partiendo de ese concepto, reconocemos que la política expresa no sólo valores que los ciudadanos sustentan y los partidos políticos deben representar, lo que, aun en estos tiempos, no sólo constituye la orientación ideológica de una propuesta, sino también intereses ligados a la situación en que se desarrolla una comunidad, los que deben ser recogidos por el programa de acción y gobierno.

A diferencia de la participación política de los residentes en una localidad, los residentes en el exterior, al no poder vincularse con la experiencia inmediata en una localidad del país, reclaman y merecen el ejercicio de los derechos políticos como un vínculo de pertenencia al país de origen, lo que adquiere cada vez mayor importancia en el mundo globalizado. Un aspecto esencial a tener en cuenta es que los ordenamientos jurídicos no condicionan la titularidad de los derechos políticos a la residencia, por lo que resulta que la legislación y la acción institucional deben encaminarse a permitir su ejercicio en forma amplia e irrestricta, más allá de las razonables condiciones de modo que se deben instrumentar.

En el pasado, la emigración era un fenómeno mayormente forzoso, con intención de dejar atrás una situación adversa, sea por motivos políticos o económicos, y comenzar de nuevo una vida en el extranjero, o en el caso de los emigrados durante tiranías, esperar las condiciones para un retorno a la tierra involuntariamente abandonada.

La globalización, la circulación de personas, y la posibilidad de trabajar, estudiar o residir por distintas razones en diversas partes del mundo sin romper los lazos con el propio país, ha crecido geométricamente en los últimos veinte años. Desde cualquier punto del planeta es posible seguir diariamente y a bajo costo la vida no sólo de su país, sino de su provincia y lugar de residencia originaria.

Sumado a esto, y como su contracara, en las democracias avanzadas existe una gran apatía hacia las instancias de participación tradicionales, que se ve reflejada en tasas decrecientes de asistencia a los comicios. Por ello, los gobiernos han buscado modificar sus legislaciones e introducir mecanismos que fomenten la participación electoral, tanto a nivel interno como externo. Esta situación ha merecido consideración creciente en distintos países y ellos han adoptado diversos sistemas de voto de los connacionales radicados en el extranjero. En algunos casos, la enorme cantidad de ciudadanos residentes en el exterior ha planteado la necesidad, no sólo de habilitar el sufragio, sino también de generar instancias de representación que les permitan participar de la vida política de sus países de origen, pero desde una instancia específica.

#### ASPECTOS ORGANIZATIVOS

Más allá de los contextos a partir de los cuales haya surgido la posibilidad de que estos ciudadanos intervengan en los comicios de sus países, en todos los casos será necesario contar con una estrategia organizacional y administrativa.

Como en todo proceso electoral, es necesario definir una serie de reglas de juego, tales como las condiciones necesarias para calificar como elector en el exterior, la confección de un registro electoral especial, la delimitación de uno o varios «distritos» electorales, el tipo de elecciones en las que se les permitirá participar, etcétera.

Existen básicamente dos modelos que canalizan la participación electoral de los ciudadanos residentes en el exterior y que se distinguen porque, en un caso, la misma se limita al sufragio (el modelo argentino como veremos mas adelante), mientras que en el otro generan representación, como los COM-IT-E italianos (Comités de Italianos en el Exterior) o las bancas para representantes del exterior en Italia y Francia.

#### MECANISMOS DE VOTACIÓN

En la experiencia comparada encontramos que la elección puede hacerse en forma presencial o no presencial. Esta última puede ser por correspondencia o por medio de mecanismos electrónicos de votación. En el primer caso, los lugares de votación naturales son las legaciones diplomáticas y consulares, aunque pueden celebrarse convenios con los distintos países para utilizar instalaciones públicas para facilitar la votación en los lugares de residencia de las principales comunidades.

El voto por correspondencia es la fórmula utilizada mayoritariamente en España e Italia, y está siendo estudiada en mi país. En este caso, en ocasión de cada proceso electoral los electores reciben en su domicilio la documentación electoral correspondiente y los sobres para votar. Los votos pueden ser enviados por correo certificado hasta el día anterior a la elección o pueden ser depositados en la oficina consular correspondiente al lugar de residencia hasta siete días anteriores a los comicios, en cuyo caso los votos son enviados por correo diplomático.

Finalmente, el voto de residentes en el exterior podría ser ocasión para pruebas de voto electrónico. Éste es el sistema utilizado para el voto de los militares norteamericanos destinados a las bases fuera del territorio de los Estados Unidos.

#### LA EXPERIENCIA ARGENTINA

En el caso de mi país, los argentinos residentes en el extranjero pueden participar de las elecciones nacionales (presidenciales y legislativas) tal y como lo dispone la Ley 24.007 de Creación del Registro

de Electores Residentes en el Exterior (y su correspondiente Decreto Reglamentario 1138/93). La misma permite, desde 1991, a todos los ciudadanos argentinos radicados en el exterior que se hayan inscrito voluntariamente en un registro específico, elegir autoridades nacionales.

La Cámara Nacional Electoral es el órgano encargado de la confección y actualización del Registro de Electores residentes en el exterior, sobre la base de la información que recibe periódicamente de las diversas representaciones diplomáticas argentinas que, a su vez, reciben los formularios de inscripción voluntaria que confeccionan los argentinos que fijan su residencia en el exterior.

Al igual que la inscripción, el sufragio es voluntario. En efecto, contrariamente a la normativa que aplica para los ciudadanos argentinos residentes en el territorio nacional —quienes tienen obligación de votar— los argentinos residentes en el exterior pueden optar por ejercer su derecho al sufragio o no.

En el caso de las elecciones legislativas nacionales (diputados y senadores), los argentinos residentes en el exterior votan por los candidatos correspondientes al distrito electoral de última residencia en Argentina, en forma presencial y, en cada representación diplomática o consular habilitada, mediante una boleta distinta de las utilizadas en las elecciones en el territorio nacional.

Los votos emitidos en cada una de las representaciones diplomáticas y consulares habilitadas el día de los comicios son remitidos a las Juntas Electorales Nacionales del distrito del país que corresponda según su último domicilio interior, por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y la Cámara Nacional Electoral.

#### PERSPECTIVAS PARA EL CASO ARGENTINO

Dije al principio que el sistema puede calificarse como un fracaso relativo por las siguientes razones:

- Baja inscripción voluntaria.
- Escasa participación electoral de los inscritos.
- Desinterés de los partidos políticos respecto de estos electores.

- Dificultades logísticas previas y posteriores a las elecciones.

Para superar estas dificultades, los Ministerios del Interior y de Relaciones Exteriores están trabajando en la redacción de un nuevo anteproyecto de ley que, entre otras modificaciones, incorporará:

- Inscripción automática de todos los que registren su domicilio en el exterior.
- Difusión de los actos institucionales por parte del Estado argentino.
- Incorporación de nuevas tecnologías a las etapas de organización preelectoral, especialmente comunicaciones, padrones y boletas de electores.
- Posibilidad progresiva de aplicar el voto por correspondencia en ciertas jurisdicciones.

#### CONCLUSIÓN DE CARA A CHILE

Considero que la implementación del voto en el extranjero para los chilenos no es sino un deber del Estado y la República para con los connacionales, partiendo de la base de que, como expusieramos en un principio, la Constitución no priva de los derechos políticos a quienes fijen su residencia en el exterior; mal puede entonces la ley, o la omisión legislativa o instrumental, restringir un derecho fundamental consagrado a nivel del derecho interno e internacional.

Sentado este principio, la inscripción en el registro que para este efecto se habilite (al igual que dentro del territorio) debería ser automática, perfeccionada al fijar el ciudadano su domicilio en el exterior; respecto del mecanismo de votación, éste debe ser facilitado por todos los medios, lo que implica estudiar la situación de las colonias de chilenos en los distintos países y adecuar la modalidad de votación a sus necesidades, considerando el voto presencial consular, los acuerdos con el país anfitrión para utilizar su infraestructura electoral o, eventualmente y considerando los problemas de costos, el voto por correspondencia.

Finalmente, el Estado deberá implementar una amplia campaña

informativa sobre esta posibilidad, para evitar que alguien con derecho a la participación ignore esta nueva forma de recrear sus lazos, compromisos y afectos por su tierra y su destino; corresponderá a los partidos políticos, también, incluir en su programa aspectos de interés para los residentes en el exterior y desarrollar una acción partidista en el extranjero, para lo que sugiero observen la experiencia de las agrupaciones políticas italianas o españolas en mi país.

EXPERIENCIA COMPARADA

## LA PARTICIPACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL DE LOS JÓVENES EN MÉXICO



RODRIGO MORALES

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL DE MÉXICO

Para toda sociedad que se considere democrática resulta de gran importancia conocer el comportamiento de su juventud en torno al ejercicio del voto ciudadano. Conocer los niveles de participación y el interés de los jóvenes en la democracia permite no sólo construir los posibles escenarios en torno a los niveles de consolidación que puede alcanzar este sistema de gobierno en el futuro, sino que posibilita el diseño de los programas de educación cívica focalizados en aquellos grupos poblacionales que requieran mayor atención en el fomento de la práctica de los valores democráticos.

En este sentido, a finales del año 2003 y principios del 2004, el Instituto Federal Electoral (IFE) realizó un estudio de la participación ciudadana en las elecciones federales de diputados de 2003, tomando como base la información contenida en los paquetes electorales.<sup>1</sup> Con el acuerdo de los partidos políticos se construyó una muestra estadística de dichos paquetes; de cada uno de ellos se consultó la lista nominal y se contabilizó el número de electores que votaron, los que no votaron, su sexo y su edad.

Cabe aclarar que este estudio fue pionero en su género en México. Por cuestiones legales, nunca antes se había analizado el contenido de un paquete electoral. La información que pudo consultarse resultó

---

<sup>1</sup> Un paquete electoral es una caja que contiene, por cada una de las casillas electorales, las boletas electorales utilizadas por los ciudadanos (votos emitidos), las boletas sin utilizar, los marcadores, la lista nominal de electores de la casilla, las actas de instalación, de cómputo y de incidentes. Estos paquetes se encuentran en las bodegas de las 300 oficinas distritales del IFE.

clave para documentar, con base en datos objetivos, la participación del electorado. En todo momento se preservó la confidencialidad del voto y, una vez concluida la consulta de los materiales, éstos fueron destruidos igual que el resto de los paquetes, según lo establece la ley. El IFE pretende repetir la experiencia para el caso de la elección del 2006 que, por implicar el relevo presidencial, seguramente aportará evidencia novedosa. Desafortunadamente, la complejidad que revistió la elección, junto al hecho de que se encuentran en trámite varias solicitudes ciudadanas para tener acceso a la paquetería electoral, han impedido que se pueda procesar con los partidos políticos la necesidad de realizar el estudio.

En esta exposición me concentraré exclusivamente en los resultados obtenidos en relación a los jóvenes, entendiendo por este grupo poblacional a los ciudadanos entre 18 y 29 años de edad. En los ciudadanos de 18 años, quienes por primera ejercieron su voto, encontramos que su propensión a participar se ubicó levemente por encima del promedio nacional, aproximadamente en 44%. Es decir, el 56% no acudió a las urnas.

Para otros grupos de edad la situación resulta aún más preocupante. Si analizamos los grupos quinquenales entre 20-24 y 25-29 años encontramos que uno de cada tres ciudadanos habría votado. En conclusión, para la elección de 2003, en el universo total de votantes, los jóvenes concentran los niveles más bajos de votación a nivel nacional. Este hecho tiene un impacto importante en el nivel de participación general, ya que este estrato poblacional concentra al 31% del listado nominal, es decir, a 21,8 millones de electores.<sup>2</sup>

Ahora bien, si tomamos en consideración la variable sexo, encontramos que las mujeres jóvenes participan electoralmente más que los hombres jóvenes. Entre los 19 y 29 años votan 7% más mujeres que hombres, dato que representa la mayor distancia entre ambos sexos en el total de los electores, con excepción de los mayores de 65 años, en donde la relación se invierte, puesto que votan 8% más hombres que mujeres.

En un intento por ofrecer algunas variables que nos ayuden a entender esta baja participación de la juventud, acudimos a la Encuesta

---

<sup>2</sup> Dato al 2 de julio de 2006, según el corte del Registro Federal de Electores.

Nacional de Juventud 2005, elaborada por el Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud del Instituto Mexicano de la Juventud.<sup>3</sup>

En primer lugar, esta encuesta detectó un fuerte desinterés de la juventud por la política. Encontró que el 44,1% de los jóvenes<sup>4</sup> no se interesa nada en política, mientras que el 39,8% muestra poco interés y solamente el 13,8% aceptó un fuerte interés. El mayor desinterés se ubica en el grupo de edad de 12 a 14 años (62%), mientras que en el de 25 a 29 se da el menor desinterés (34,4%). Entre hombres y mujeres se advierte una diferencia significativa; mientras que en los primeros el 39,4% afirmó que no le interesa nada, en las segundas este dato se elevó hasta 48,5%. Asimismo, dijeron interesarse mucho en política el 18,8% de los hombres, mientras que solamente el 9,1% de las mujeres aceptó tal inclinación.

Respecto de las razones esgrimidas para este posicionamiento frente a la política, el 38,8% simplemente adujo «no me interesa», 22,3% que se debía a la «deshonestidad de los políticos», 5,8% que no entendía de política y 4,2% por no tener tiempo.

Llama la atención de que, a pesar de este fuerte desinterés, el 68% afirmó que en México sí vale la pena votar y el 39% aseguró que sí votaría en las próximas elecciones.

Respecto a la identificación partidista, el 46,4% aceptó no simpatizar con ningún partido, mientras que el 21,1% dijo simpatizar con el PRI, el 18,4% con el PAN y 12,1% con el PRD. Si cruzamos estas preferencias con el nivel educativo aprobado, tenemos que a menor nivel educativo la simpatía más fuerte es con el PRI, mientras que a mayor nivel educativo la preferencia tiende a crecer a favor del PAN, salvo para el caso de estudios a nivel normal. El PRD en ningún caso logra superar a estos dos partidos. De esta manera, con estudios terminados de primaria, secundaria, escuela técnica y normal la simpatía mayoritaria es por el PRI, mientras que con nivel de bachillerato, profesional y maestría o doctorado se inclinan sensiblemente más por el PAN.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Publicada en mayo de 2006.

<sup>4</sup> Para la Encuesta Nacional de Juventud 2005 la categoría joven va de los 12 a los 29 años de edad.

<sup>5</sup> Las diferencias de simpatía por los tres partidos —PAN, PRI, PRD— según nivel de estudios terminados son respectivamente: primaria: 19,3; 30,1; 11,4; secundaria: 13,4; 20,9; 10,9; técnica con secundaria: 19; 22,1; 10,5; normal: 15,5; 29,2; 11,1;

Ahora bien, si cruzamos las preferencias por nivel salarial, tenemos que a niveles más bajos se prefiere al PRI sobre el PAN (de menos de un salario mínimo hasta cinco salarios mínimos), relación que se invierte cuando el salario se incrementa (de más de cinco salarios mínimos hasta más de diez salarios mínimos) salvo para el caso de siete a diez salarios mínimos, en donde el PRI conserva la mayoría de las simpatías. Cabe aclarar que es en los niveles de uno a cinco salarios mínimos en donde ambos partidos reciben la mayoría de sus preferencias, el PRI 77,3% mientras que el PAN 67,7%.

Esta jerarquía de preferencias partidistas sufrió un cambio radical en la elección presidencial de 2006, ya que según datos de la encuesta de salida de la empresa Mitofsky, los jóvenes entre 18 y 29 años distribuyeron sus simpatías de la siguiente forma: para Felipe Calderón (PAN) 33,6%; Andrés Manuel López Obrador (PRD-PT-Convergencia) 32,1% y Roberto Madrazo (PRI-PVEM) 18,8%. Sin lugar a dudas, la presencia de un candidato en cada partido desata un pronunciamiento coyuntural en el electorado.

Otro hecho relevante, contenido en la encuesta, consiste en que a medida de que aumenta el nivel educativo tiende a crecer el no tener simpatía por ningún partido político. Mientras que la carencia de preferencias por un partido político a nivel de secundaria se ubica en 42%, a nivel profesional pasa a 47% y en maestría o doctorado alcanza 63,5%. En cuanto a la relación de ninguna preferencia partidaria y el nivel de ingreso nos encontramos diversas situaciones; los que ganan entre cinco y siete salarios mínimos presentan el menor nivel de rechazo partidista (31,5%), mientras que aquellos cuyos ingresos son mayores a diez salarios mínimos presentan el mayor nivel de no identificación (61,8%). Sin embargo, la relación positiva entre mayor rechazo y mayor ingreso no se cumple, como sucede en el caso de la educación, puesto que hasta tres salarios mínimos el rechazo alcanza más de 39%, de tres a cinco baja a 37,1% y sube a 41,4% para el estrato de siete a diez salarios mínimos.<sup>6</sup>

---

técnica con preparatoria: 22,5; 22,1; 14,1; profesional: 26; 13,1; 11,9; maestría o doctorado: 20; 11,6; 4,1 (elaboración propia con información de la base de datos de la Encuesta Nacional de Juventud 2005).

<sup>6</sup> El porcentaje de no simpatía por ningún partido político según el nivel salarial se distribuyó de la siguiente manera: menos de 1: 39,9%; entre 1 y 3: 39,1%; entre

Dentro de las razones que ofrecen los jóvenes para no identificarse con ningún partido político, tres destacan especialmente porque reúnen casi el 80% de las opiniones: «no me interesa» (50%), porque «no cumplen lo que prometen» (15,8%), y porque «no hay buenas propuestas» (13,7%).

Existen dos datos adicionales que nos ofrece la encuesta que estamos analizando. Primeramente, que el 54,6% de los jóvenes prefieren a la democracia como forma de gobierno, 10,6% preferirían un sistema autoritario y un porcentaje similar les da igual. Por otra parte, el 56,4% ve que la democracia sirve fundamentalmente para elegir gobernantes y solamente un 18% considera que sirve para resolver injusticias sociales y un 16% la ve como mecanismo de rendición de cuentas.

El panorama que hemos planteado resulta preocupante, por decir lo menos. Participación baja, mayor desinterés a mayor educación y en parte a mayor ingreso, apoyo escasamente mayoritario a un sistema democrático y una percepción mayoritaria en torno a que la democracia solamente sirve para el relevo de mandatarios sin ligarlo a la rendición de cuentas o a la mejora de condiciones ligadas a la justicia social, son factores que definen un escenario complejo y de urgente atención. ¿Cómo recuperar el interés de los jóvenes en torno a la política? ¿Cómo hacer que les preocupe la «cosa pública»? ¿Cómo hacer que conozcan, incorporen y practiquen cotidianamente los valores en torno a la democracia, para que amplíen sus perspectivas en torno a ella y por ende estén dispuestos a defenderla en las trincheras institucionales que sea posible?

En la medida que nos circunscribamos a la democracia entendida meramente como la emisión del sufragio el día de las elecciones federales y locales, difícilmente podremos recuperar el interés juvenil. La democracia va mucho más allá que este nivel meramente formal, es un sistema que permite recuperar la participación del colectivo en la toma de decisiones sociales. En la medida de que se logren crear canales de participación en todos los niveles de toma de decisiones públicas, los jóvenes recuperarán su interés en la política.

---

3 y 5: 37,1%; entre 5 y 7: 31,5%; entre 7 y 10: 41,4%; más de 10: 61,8% (elaboración propia con información de la base de datos de la Encuesta Nacional de Juventud 2005).

La clase política debiera asumir este reto e instrumentar las acciones al respecto.

A las autoridades electorales, responsables de llevar a cabo el programa de educación cívica, nos toca diseñar las estrategias de comunicación que fortalezcan en la juventud las posibilidades de acceso a la información sobre la democracia y los valores que la sustentan, así como los beneficios que podría ofrecer. El reto es lograr la transformación de esta actitud negativa hacia la política y poder convencer de que la democracia, por imperfecta que todavía sea en su operación, resulta el mejor método para el cambio de autoridades y la toma de decisiones públicas en paz y de manera consensuada.

Por su parte, a los partidos políticos les corresponde una labor central, redefinir sus ofertas políticas de tal manera que den cabida a los intereses y preocupaciones de los diferentes grupos sociales que conforman los jóvenes. Asimismo, debieran ejercer de manera permanente la rendición de cuentas ante su electorado, de tal forma que se recupere la efectividad del voto ciudadano y, por otra parte, ofrecer alternativas reales de participación al interior de los institutos políticos para que los jóvenes puedan canalizar sus intereses y formarse políticamente.

En México, la juventud tiene un peso significativo dentro de la ciudadanía y presenta una clara situación de alejamiento y rechazo a la política. Faltan canales de expresión y participación, así como programas focalizados de educación cívica que fortalezcan la cultura democrática de los jóvenes. Éstas son tareas que se tienen que asumir corresponsablemente entre autoridad electoral, partidos políticos y los mismos jóvenes. Para todos debe quedarnos claro que estas acciones serán una inversión clave en el proceso de consolidación de nuestra democracia.



VOTO VOLUNTARIO Y VOTO OBLIGATORIO



# EL VOTO COMO DERECHO: UNA CUESTIÓN DE PRINCIPIOS<sup>1</sup>

LUCAS SIERRA  
CEP CHILE

## INTRODUCCIÓN

En materias de régimen electoral, la pregunta que interroga por el carácter normativo del voto, es decir, la pregunta acerca de si se trata de un derecho o de un deber, es quizás la que está más intensamente asociada a cuestiones de principio, a ideas regulativas.

No se trata de un tema puramente «técnico», sujeto básicamente a criterios de eficiencia. Varias cuestiones relativas al régimen electoral tienen este carácter eminentemente «técnico», por ejemplo, ¿qué sistema de inscripción automática funciona mejor?, ¿cuál es el mejor mecanismo para mantener actualizado un padrón electoral de inscripción automática?, ¿cómo se garantiza la autonomía política del regulador electoral?, ¿cuál es el mecanismo más eficiente y confiable de voto electrónico?

A la pregunta por el carácter voluntario u obligatorio del voto, en cambio, subyacen criterios de corrección normativa, criterios asociados a la moralidad política a la que aspiramos. Por esto esta discusión, me parece, no debe estar sujeta nada más que a criterios de consecuencia, de resultado, como por ejemplo la posibilidad de que el voto voluntario conlleve un aumento de la abstención electoral. También, y antes que nada, ésta es una discusión que debe estar deontológi-

---

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios de Harald Beyer (CEP) al borrador de este artículo. También agradezco la incansable e inteligente ayuda de Ingrid Haarr (Universidad de Bergen), ayudante de investigación en el CEP. Ninguna de estas personas, sobra decirlo, tiene responsabilidad alguna por los errores u omisiones que pueden haber quedado.

mente guiada, es decir, debe atender a criterios de corrección que, en algún sentido, son (y deben ser) totalmente independientes de los resultados o consecuencias que se pueden seguir de ellos.

Por lo mismo, esta discusión está relacionada con algunas preguntas fundamentales sobre la comunidad política organizada, y sobre las relaciones que se dan entre ésta y los individuos que la integran. Entre las varias formas que estas relaciones pueden asumir, dos muy importantes están asociadas al sistema jurídico. Se corresponden con dos categorías jurídicas elementales: derecho y deber. Por esto, la pregunta por el carácter normativo del voto suele ponerse en estos términos: ¿votar es un derecho o un deber?

Ésta es una pregunta importante, porque los deberes expresan una forma de relación entre el Estado y los individuos muy distinta a la que expresan los derechos. Hay una diferencia radical entre ambas: los deberes están a merced del soberano. Los derechos, en cambio, no lo están, pues tienen un núcleo duro, intangible al soberano. El hecho de que los deberes estén a merced del soberano queda en evidencia al pensar que ellos pueden ser impuestos, agravados, aligerados e, incluso, pueden ser eximidos por una decisión soberana.

Más abajo volveré sobre este argumento, e intentaré hacerme cargo de algunas visiones alternativas. Antes, sin embargo, me referiré al escenario en el cual esta discusión se despliega hoy en Chile. Este escenario tiene que ver con otra característica de nuestro régimen electoral: la inscripción voluntaria. Si bien, analíticamente, la forma de inscripción electoral es distinta e independiente del carácter normativo del voto, desde un punto de vista político ambas cuestiones están vinculadas. De hecho, en Chile fueron vinculadas al presentarse el año 2004 proyectos de reforma orientados a materializar la inscripción automática y el voto voluntario.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, la moción con un proyecto de reforma constitucional que deroga la obligatoriedad del voto, presentada el 08/06/04 (Boletín núm. 3544-07), respecto del cual aún no se evacúa el primer informe por parte de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. Y el Mensaje núm. 101-351, del 24/06/04, con un proyecto de ley para reformar el sistema de inscripción electoral. Todavía se encuentra en primer trámite constitucional y en enero de 2005 se le retiró la urgencia simple que tenía. También existe la moción con un proyecto de reforma constitucional para derogar la obligatoriedad del voto.

Analíticamente, es preciso separar ambas cuestiones. Políticamente, es probable que también. Esto, pues la discusión más compleja y seminal sobre el carácter normativo del voto, no debería afectar ni retrasar la relativa a la inscripción automática, que parece susceptible de un despacho más expedito. A efectos de situar bien la discusión sobre el carácter normativo del voto, además, es conveniente contar ya con inscripción automática. Esto, a fin de conjurar un temor que suele asociarse al voto voluntario: su supuesta capacidad de aumentar la abstención electoral a niveles comprometedores para el sistema democrático. Si hay inscripción automática, este argumento de carácter contingente puede ser contrarrestado con otro argumento contingente: cualquier aumento eventual de la abstención por la no obligatoriedad de votar, puede ser compensado por la enorme masa de votantes potenciales que se incorpora al sistema. Probablemente, un grupo de éstos votará en número suficiente como para contrarrestar la ausencia de quienes ya estaban inscritos y ahora deciden, voluntariamente, abstenerse.<sup>3</sup>

La incorporación de semejante masa de votantes eventuales que traería la inscripción automática genera otro temor. Éste está asociado a la supuesta volatividad que con ellos se introduciría al sistema democrático. Esta volatividad, se dice, sería exacerbada por el carácter voluntario del voto. ¿Cómo son los potenciales votantes a los que la inscripción automática dejaría entrar? ¿Quiénes son los actuales no inscritos?

#### EL ESCENARIO DE LA DISCUSIÓN: ENTRE LA NOSTALGIA Y EL PERFECCIONISMO REPUBLICANO

Parto por señalar que no me parece que la democracia chilena esté en algún peligro inminente. Pero sí hay un hecho preocupante: su padrón electoral envejece progresivamente. Esto, pues más de un cuar-

---

<sup>3</sup> Véase, al respecto, Wilhelm (1998). Por otra parte, la supuesta relación causal que habría entre voluntariedad y abstención no parece ser necesaria. Así, por ejemplo, Fernández (1998: 9) afirma: «no es posible sostener que la obligatoriedad del voto y la participación se correlacionan siempre positivamente... Los ejemplos son de Venezuela (antes del cambio hacia la voluntariedad tuvieron una abstención sin precedentes) y Colombia».

to de la población en edad de votar no está inscrita en los registros electorales.

Se trata, en su inmensa mayoría, de «jóvenes». ¿Qué entendemos por jóvenes? Difícil. La juventud es una idea relativa, esencialmente relacional. Y la experiencia nos enseña que, a medida que envejecemos, aumenta la relatividad con que la usamos. Así, el límite de la juventud es como la línea del horizonte: a medida que avanzamos hacia ella, parece alejarse.

Con todo, los estudios suelen considerar como «jóvenes» a las personas entre 18 y 24 años de edad. El año 1988, del total de la población así definida como «joven», cerca de un 91,1% estaba inscrito en los registros electorales. Estos días, lo está menos de un 20% de esa población.

Pero 1988 eran otros tiempos. Eran tiempos épicos. Mucho estaba en juego, demasiado estaba en juego: la prolongación de la dictadura (con algunos disfraces, claro, travestida) o la democracia. El aire estaba cargado de esperanzas profundas, de un sentido de guerra justa, de una utopía esencial, de sentimientos de comunidad. Era un escenario en el que se fusionaban los mundos privados y el mundo de lo público. En algún sentido, el proyecto colectivo era el proyecto individual. En semejante contexto, es fácil comprender, no se podía hacer otra cosa que inscribirse en los registros electorales.

Los tiempos han cambiado, por suerte. Las instituciones y prácticas de la democracia se han extendido y profundizado. Poco a poco, las libertades individuales se han venido potenciando. Pero de la mano de esto, claro, el escenario se ha vaciado de la épica, de la poesía, de la envolvente utopía de 1988. La política y los partidos políticos dejaron de constituir ese lugar en el mundo que constituían hasta los grandes cambios de la política mundial de fines de la década de 1980. Ya no proveen el sentido holístico de la realidad que solían proveer.

Siguen siendo importantes y necesarios, por supuesto, pues hacen funcionar el sistema democrático por la vía de universalizar los múltiples intereses de la ciudadanía, manteniendo a raya males terribles, como el populismo. Pero ya no nos ayudan, como antes, a instalarnos en el mundo.

Aunque suene paradójico, todo esto es, precisamente, el triunfo de la utopía democrática. Esto, pues, en su máxima expresión, la democracia no es poética, ni heroica, ni épica. Es, como le oí decir a Mario

Vargas Llosa hace algunos años en Chile, *mediocre*. Es plana, algo aburrida. Pero no hay que desesperanzarse, ni aburrirse más de la cuenta, pues la estabilidad del horizonte institucional permite la libertad individual. Permite que, desde el público mundo de la política, la vida se recoja a los infinitos mundo privados de cada uno de nosotros.

Es interesante recordar, a propósito de esto, una maldición china que reza: «Ojalá vivas tiempos interesantes». Esos tiempos interesantes son tiempos revolucionarios, de grandes cambios y convulsiones, que pueden ser heroicos, épicos, comunitarios; pero si se prolongan demasiado, terminan arrebatando la posibilidad de los proyectos individuales, terminan impidiendo que se actualice la potencia que yace en cada uno de nosotros.

Al respecto Arturo Fontaine ha escrito:

La utopía democrática es que la política pase a ser una lata y las vidas particulares, entretenidas. Salvo que, por supuesto, también lo privado se puede vaciar y llenar de lata, salvo que el peso de la libertad oprima y se añore la épica del movimiento político totalizador. Porque, salvo en una sociedad totalitaria o fundamentalista, el individuo no encuentra en el Estado un proyecto de vida sino tan sólo la posibilidad de explorarlo (2002: 10).

Hay razones, por tanto, para desdramatizar el análisis de la relación entre jóvenes y política hoy en Chile. Hay que mirarla contra el horizonte de normalidad que dan la institucionalidad y la práctica democrática. No para quedarse de brazos cruzados, obviamente, como un espectador complaciente, sino que para evitar el tono apocalíptico que suele alcanzar el debate autoflagelante sobre este asunto. Un tono más sobrio, además, contribuye a situar mejor la discusión en torno al carácter normativo del voto.

Hay, al menos, tres razones para evitar el tono apocalíptico. Y las tres están relacionadas entre sí:

- En algún momento, ojalá pronto, la regulación electoral debería ser reformada, estableciéndose la inscripción automática en los registros electorales o reduciéndose considerablemente los costos de entrada que hoy existen al padrón electoral (mediante formas más sencillas y expeditas para inscribirse). Así y todo, podría ocurrir que los actuales no inscritos, abriéndose la ins-

cripción automática, no voten, sobre todo si se establece la voluntariedad del voto. Pero aquí entra a jugar la siguiente razón.

- La experiencia enseña que al salir de la juventud y entrar más decididamente al sistema laboral, entre los 25 y 30 años, las personas tienden a participar más en las elecciones. Esto, pues se intensifica su tráfico con el sistema institucionalizado (por ejemplo, deben someterse a relaciones laborales, deben pagar impuestos y cotizar para su futuro), lo que puede incentivar su interés en participar, mediante el voto, de la forma en que se moldea este sistema institucionalizado. Pero, ¿será esto válido para los jóvenes no inscritos de hoy? ¿No son éstos unos desencantados irreversibles, unos marginales *que no están ni ahí*, unos antisistémicos, unos verdaderos marcianos en la polis de nuestra democracia institucionalizada? Es el turno de la siguiente razón.
- Todo indica que marcianos en la polis no son. Algunos datos sugieren que estos jóvenes son similares a los jóvenes inscritos y, en general, no demasiado distintos a toda la población (inscrita y no inscrita). Se trata, simplemente, de jóvenes.<sup>4</sup>

Si se analizan a la luz de la distinción entre inscritos y no inscritos, los datos de la Encuesta Nacional de Opinión Pública del Centro de Estudios Públicos (CEP), de junio/julio 2005, ayudan a sustentar esta última razón. Ellos muestran que hay pocas diferencias entre la población no inscrita (compuesta, como se viene diciendo, mayoritariamente por jóvenes) y la inscrita. En general, sus opiniones frente a distintas cuestiones son similares.

Por ejemplo, frente a la pregunta sobre «Los problemas que debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el Gobierno» (véase gráfico 1), la barra más oscura muestra las respuesta de los no inscritos y la más clara las de los inscritos. Como se ve, no hay diferencias significativas.

Ahora bien, las respuestas a la pregunta «¿Con cuál posición política usted se identifica más?» (gráfico 2), muestra claramente que las diferencias políticas entre ambos grupos son bajas. Y es interesante

---

<sup>4</sup> Una conclusión similar, me parece, puede desprenderse de Toro (2006).

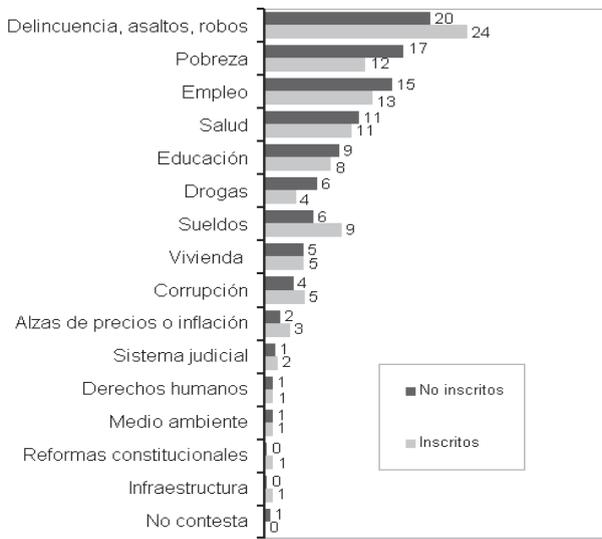


Gráfico 1

Problemas a los que debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el Gobierno (Total muestra)  
(Fuente: en base al Estudio Nacional de Opinión Pública, junio-julio 2005)

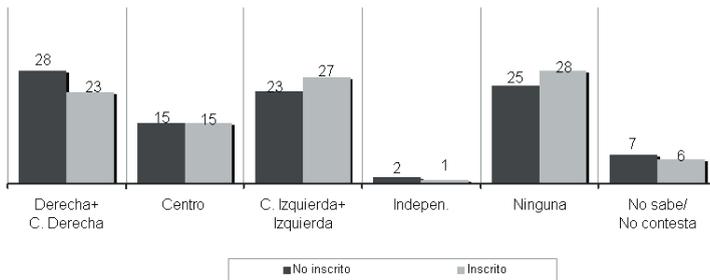


Gráfico 2

¿Con cuál posición política Ud. se identifica más o simpatiza Ud. más? (Total menciones)  
(Fuente: en base al Estudio Nacional de Opinión Pública, junio-julio 2005)

notar aquí que los no inscritos se identifican un poco más con la derecha/centro derecha que los inscritos.

Lo mismo ocurre en una clasificación más gradual a lo largo de un eje izquierda/derecha. Las diferencias entre ambos grupos son insignificantes y el grueso de ellos tiende a ubicarse, como el común de la población, en el centro. No hay, por tanto, posturas políticamente radicales, como lo muestra el gráfico 3.

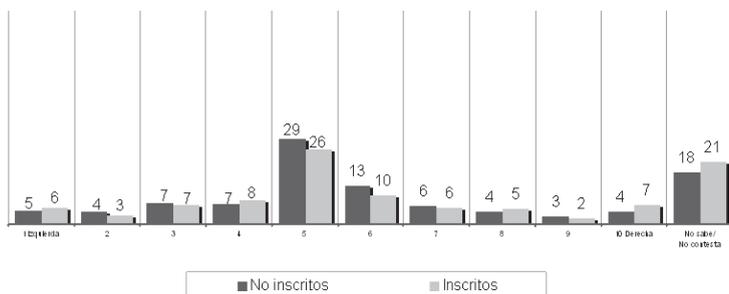


Gráfico 3

Mucha gente siente que los conceptos de izquierda y derecha están pasados de moda y a otros no les interesa clasificarse en este esquema. Sin embargo muchas veces siguen siendo útiles para resumir de una manera muy simplificada lo que piensa la gente en muchos temas. Teniendo esto en mente me gustaría que por favor se clasificara en la escala siguiente que va de 1 a 10 donde 1 representa a la izquierda y 10 representa a la derecha (Fuente: en base al Estudio Nacional de Opinión Pública, junio-julio 2005)

Las respuestas a esta pregunta me parecen especialmente significativas. Se trataba de saber qué tan importante ambos grupos consideraban el estar dispuestos a «Servir en las Fuerzas Armadas en el momento necesario». Otra vez, las respuestas entre ambos grupos no varían significativamente. Y ambos se inclinan a considerarlo importante. Parece difícil encontrar un indicador más elocuente en el sentido de que los no inscritos no son anárquicos ni antisistémicos, tal como lo muestra el gráfico 4.

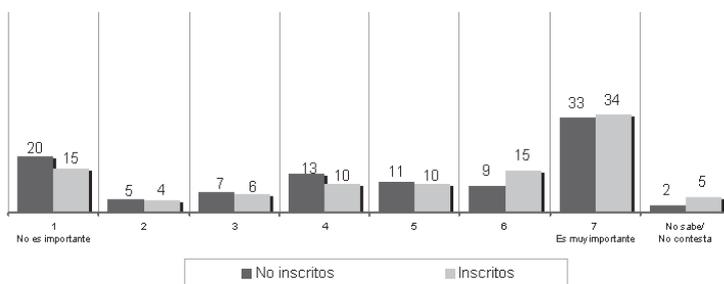


Gráfico 4

Estar dispuesto a servir en las Fuerzas Armadas en el momento necesario  
(Fuente: en base al Estudio Nacional de Opinión Pública, junio-julio 2005)

Las respuestas a la siguiente pregunta están en línea con las respuestas a la anterior. Se interrogó por cuán importante le parecía a los encuestados «que los ciudadanos puedan participar en actos de des-

obediencia civil cuando se opongan a acciones oficiales». Ambos grupos no muestran opiniones que sean distintas en términos relevantes. Es más, los inscritos consideran, en alguna mayor proporción que los no inscritos, que la desobediencia civil es «muy importante». Una vez más, estos datos sugieren que los jóvenes no inscritos no son una masa anárquica y opuesta, por definición, al orden institucionalizado:

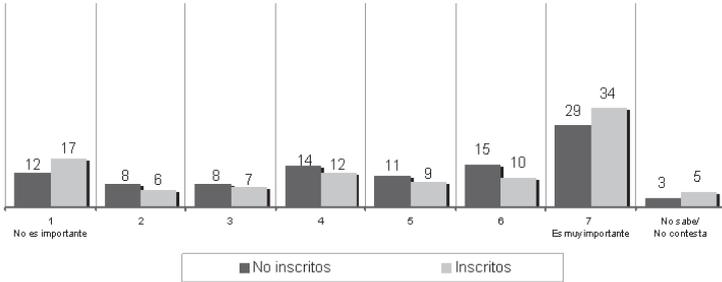


Gráfico 5

Que los ciudadanos puedan participar en actos de desobediencia civil cuando se opongan a acciones oficiales (Fuente: en base al Estudio Nacional de Opinión Pública, junio-julio 2005)

Y ahora, sobre el funcionamiento de la democracia en Chile. Se hicieron dos preguntas: «¿Qué tan bien funciona la democracia en Chile actualmente?» y, una segunda más prospectiva, «¿Y dentro de diez años? ¿Qué tan bien piensa Ud. que la democracia funcionará en ese entonces en Chile?» Respecto de la primera, ambos grupos se distribuyen similarmente y ambos tienden a una opinión centrada en el medio, una opinión más bien regular:

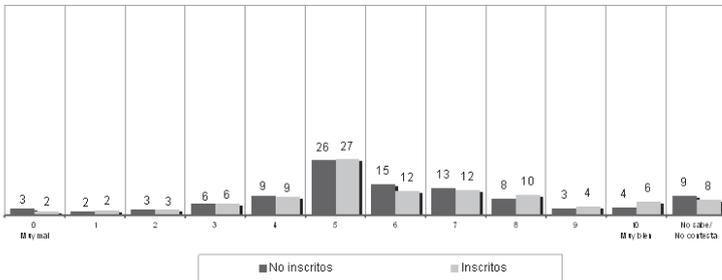


Gráfico 6

¿Qué tan bien funciona la democracia en Chile actualmente?  
 (Fuente: En base al Estudio Nacional de Opinión Pública, junio-julio 2005)

Respecto de la segunda, ambos grupos se distribuyen también similarmente, tendiendo a una visión más bien optimista. Incluso, en el margen, los no inscritos parecen algo más optimistas:

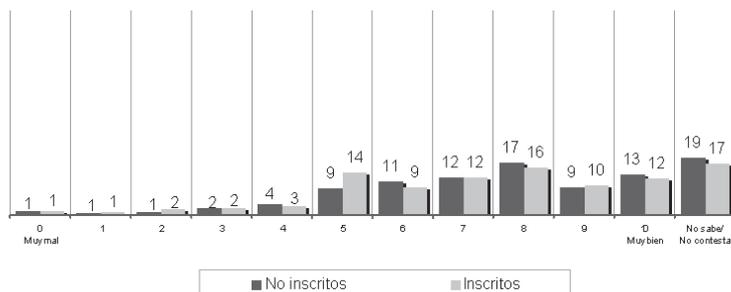


Gráfico 7

¿Y dentro de 10 años? ¿Qué tan bien piensa Ud. que la democracia funcionará en ese entonces en Chile? (Fuente: En base al Estudio Nacional de Opinión Pública, junio-julio 2005)

Los datos recién expuestos sustentan la hipótesis de que la incorporación de golpe a la ciudadanía activa de la gran masa que hoy no está inscrita, producto de la inscripción automática, no aumentaría la volatilidad del sistema democrático. Probablemente, esto tampoco ocurriría si, tras la inscripción automática, se reconoce la voluntariedad del voto, es decir, si se reconoce su auténtico carácter de derecho.

Ahora bien. Aunque esta interpretación fuera equivocada, y los no inscritos transformados de golpe en inscritos fueran muy distintos a los que ya estaban en el padrón electoral, yo tampoco veo un problema serio, ni una amenaza real para la democracia. La ausencia de volatilidad en ésta no me parece un valor en sí mismo. La democracia debería poder procesar opiniones radicalmente distintas, si no, sería una democracia muy pobre e insuficiente. No debería haber votantes «normales» ni «anormales» para la democracia. Y, por último, si hay una masa con ideas radicalmente distintas de la mayoría, es preferible que ella está incorporada a los mecanismos formales de la comunidad política, antes que al margen de ellos.

## ¿QUÉ HACER? REGISTRO AUTOMÁTICO Y VOTO VOLUNTARIO

Hay que reformar el régimen electoral dando dos pasos que sucesivos e inmediatos: i) registro automático, y ii) voto voluntario, reconocido como tal en la Constitución.

¿Por qué voto voluntario? Como se adelantó al inicio de este texto, el voto voluntario viene dado por razones de principio.<sup>5</sup> El voto voluntario significa alejarse de un paternalismo democrático y de un no menos irritante perfeccionismo moral ciudadano. No quiero decir con esto que no haya una virtud valiosa en participar de la vida pública votando. Puede haber, incluso, deberes cívicos para hacerlo, y hasta deberes morales. Pero lo que no debe haber es un deber *jurídico* de votar, pues, como también se adelantó al inicio, el deber jurídico hace mutar el carácter del voto como derecho, transformándolo en un deber. Esto, además de contrariar el origen histórico liberal del derecho a voto, arriesga peligrosas consecuencias político-constitucionales. Si es un deber, el poder del soberano aumenta enormemente sobre los ciudadanos. Si es un derecho, en cambio, no.

Ello, pues de cara a los derechos, el soberano tiene una capacidad de maniobra mucho más limitada. Tiene una facultad restringida para limitar el ejercicio de un derecho, pero nunca puede tocar su núcleo, menos «eximir» de él a su titular. La Constitución chilena consagra esta intangibilidad de los derechos al cerrar el catálogo de los derechos garantizados constitucionalmente. Y lo hace consanándola a ella misma como una garantía constitucional: «La Constitución asegura a todas las personas: la seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio» (artículo 19, número 26).

Frente al voto, el soberano puede llegar a tener un conflicto de interés, ya que el ejercicio del voto puede significar la pérdida de su poder, de su calidad de soberano. Por esta razón, es doblemente necesario considerar el voto como un derecho. No vaya a ser cosa que, ante la amenaza de perder las elecciones, el soberano nos exima del

---

<sup>5</sup> Estos argumentos también están en Sierra (2005).

«deber» de votar, como puede eximirnos de pagar un impuesto. O bien, manipule el cumplimiento del deber al punto de establecer lugares de votación lejanos u horarios de votación particularmente incómodos para la población.

Este es, entonces, el argumento de principio más poderoso: el voto voluntario refleja en la forma más nítida el carácter del voto como un derecho. Éste es el origen histórico del sufragio y la razón por la cual es tan valioso para los liberales. El voto es un derecho que se tiene *frente* al poder políticamente organizado en el Estado e incluso, como todo derecho básico, se puede llegar a tener *contra* el Estado. No discuto que votar pueda ser un deber moral o cívico, pero esto no debe llevarnos a convertirlo en un deber jurídico.

El voto, por tanto, debe mantenerse como un derecho jurídico, pues la técnica de los derechos es la última garantía que tienen los individuos frente al Estado. Los derechos siempre tienen un núcleo incombustible e intangible ante el cual el Estado debe detenerse. Si, en cambio, el voto se define como un deber jurídico (satisfaciendo así nuestro puritanismo cívico), ese núcleo desaparece. A diferencia de los derechos, los deberes pertenecen por completo al Estado, el que puede agravarlos y manipularlos con bastante discrecionalidad. Por esto, siendo fieles al origen e historia liberal del voto, debemos concebirlo como un derecho. Y como todo derecho, su ejercicio debe ser voluntario.

Por otro lado, la voluntariedad del voto asigna correctamente los incentivos en el juego de la política. Aunque los votantes pueden cambiar sus preferencias, el voto obligatorio produce, desde el punto de vista general del sistema democrático, una suerte de «mercado cautivo electoral», levantando ciertas responsabilidades de los hombres de quienes se dedican a la política. Si el voto es voluntario, caerá sobre los hombros de éstos la responsabilidad de proponer ideas que estimulen la votación. ¿Que esto puede incentivar el populismo? Es posible, pero no creo que este peligro sea mucho mayor al que hoy existe.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Al respecto, Abraham (1955) ha sostenido que el voto obligatorio empuja a las urnas a personas sin interés político y que no han ponderado bien su voto. En una línea parecida, Lipset (1960) señala que la obligación de votar puede ser indeseable e, incluso, peligrosa, pues forzar a las personas puede implicar la adopción de alternativas extremas.

El voto voluntario es una muestra de confianza en los ciudadanos, quienes podrán decidir abstenerse en una votación en que no se juega nada importante para ellos, y votar en otra en la que sí. Y todo esto sin que descrean un ápice de la democracia.

Estos argumentos normativos son, a mi juicio, bastante definitivos. Pero este análisis no podría estar completo sólo con ellos. Es importante discutir las supuestas consecuencias prácticas que suelen asociarse a la voluntariedad del voto. Una vez revisadas, retomaré la discusión normativa para intentar hacerme cargo de eventuales argumentos de principio a favor del voto como deber. Después de eso, concluiré.

#### LAS POSIBLES CONSECUENCIAS. ¿CUÁN PELIGROSO ES UN DERECHO?

Quizás el argumento más influyente contra el voto como derecho, basado en sus posibles consecuencias prácticas para la democracia, ha sido desarrollado por Arend Lijphart (1997).<sup>7</sup> Estas posibles consecuencias, negativas, por cierto, serían las siguientes.

El argumento más recurrido señala que la consecuencia del voto voluntario sería la desigualdad. Éste acentuaría el sesgo socioeconómico de las sociedades: los más educados y más ricos, por tanto, votan más que los menos educados y más pobres. Al respecto, escribe Lijphart (1997: 3):

This systematic class bias applies with special force to the more intensive and time-consuming forms of participation. Steven J. Rosenstone and John Mark Hansen (1993, 238) found that, in the United States, the smaller the number of participants in political activity, the greater the inequality in participation. In other countries, too, it is especially the more advantaged citizens who engage in these intensive modes of participation both conventional activities such as working in election campaigns, contacting government officials, contributing money to parties or candidates, and working informally in the community [...] and unconventional activities like participation in demonstrations, boycotts, rent and tax strikes, occupying buildings, and blocking traffic [...].

---

<sup>7</sup> En Chile, por ejemplo, Huneeus (2005) lo sigue de cerca.

Otros autores sostienen lo mismo. Lisa Hill, por ejemplo, dice:

[There are] important liberal democratic values which compulsion may serve, among them: legitimacy, representativeness, political equality and minimization of elite power, all of which are important democratic ideals [...] compulsory voting enhances the democratic principles of popular sovereignty, representativeness, inclusive participation and democratic legitimacy [...] non-participation appears to disenfranchise the poor [...] Poverty and related socio-economic factors are clear indicators for abstention in voluntary systems (2002: 82-4).

Y en Chile, por su parte, Huneeus (2004: 5) repite esta misma idea:

Como sostiene el profesor Lijphart, se creará una nueva desigualdad, porque votarán los que tienen más interés en la política, que son los que tienen más educación. La educación se convierte así en un recurso discriminatorio, que es el equivalente funcional a la función que tuvo la propiedad o los bienes/riqueza en el siglo XIX para ser ciudadano.

Este análisis parece asumir, muy rápidamente, que hay una relación causal entre situación socioeconómica y preferencia política, como si los más acomodados votaran de una manera y los menos, de otra. Quizás, éste sea un análisis etnocéntrico, válido sólo para la sociedad norteamericana, que es en la que está pensando Lijphart. ¿Votan siempre los más pobres por la izquierda y los ricos por la derecha? Difícil decirlo. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Opinión

Tabla 1

¿Quién le gustaría a Ud. que fuera la o el próximo Presidente de Chile?  
(Pregunta abierta, menciones sobre 1%, por edad y escolaridad) (Fuente: Estudio Nacional de Opinión Pública, octubre-noviembre 2005)

	Edad				Escolaridad			
	18-24 (17%)	25-34 (21%)	35-54 (39%)	55 y + (23%)	0-3 (7%)	4-8 (26%)	9-12 (38%)	13 y + (29%)
Bachelet	41	43	36	38	39	40	42	33
Lavín	15	17	17	22	21	22	20	11
Piñera	25	24	24	18	16	18	23	28
Hirsch	6	3	1	1	1	1	2	4

Pública del Centro de Estudios Públicos (CEP), de octubre/noviembre de 2005, preguntó por intención de voto para las elecciones presidenciales que se iban a celebrar en diciembre de ese año. Es interesante notar que la preferencia por la candidata de centro/izquierda, Michel Bachelet, tiende a aumentar con los años de educación (salvo en el último tramo, que decrece), al igual que la del candidato Humanista/Comunista Hirsch, y la del candidato derechista Piñera. La preferencia por el otro candidato derechista, Joaquín Lavín, sin embargo, baja con los años de educación. Esto, pareciera, no permite afirmar que exista siempre una correlación positiva entre escolaridad y situación socioeconómica, al menos, no de la forma un tanto mecánica en que parecen asumirla Lijphart y algunos de sus seguidores.

Además, pareciera haber en este análisis una lógica muy de Guerra Fría, en que la política se dividía en claros bloques ideológicos que los partidos representaban sin fisuras. El propio Lijphart lo reconoce:

Other analysts have argued, however, that class voting is changing—especially from a dichotomous working versus middle-class contrast to more complex and multifaceted class differences— instead of declining [...]. In Belgium, surveys have found little or no relationship between educational level and voting participation (1997: 3).

Dalton, por ejemplo, es claro en este sentido:

Although social class remains a significant influence on voting choice in many nations, electoral research finds that class cues carry much less weight than they did a generation ago [...] Class voting patterns follow a varied decline in American congressional elections, and in the 2000 elections the gap was virtually nonexistent [...] erosion of class voting is even more pronounced in U.S presidential elections [...] occupation, union membership, income, education, and other class traits – there is a general decline in the ability of these social characteristics to explain electoral choice in most Western democracies. [Why?] Narrowing in the life conditions of social classes [...] social and occupational mobility [...] changes in the relationship between class groups and political parties [...] [and also] an increasing salience of New Politics issues [...] social issues not easily related to traditional class or religion alignments (2002: 150-163).

Ahora bien, y como se citó más arriba, este argumento no sólo está vinculado a las preferencias políticas eventualmente asociadas a los niveles socioeconómicos, sino que también a una cierta diferencia en la participación electoral asociada a estos niveles. En Chile, se dice, los pobres se inscribirían en una menor proporción que los ricos. Si la inscripción se hace automática, cabe suponer que los pobres se abstendrían en una mayor proporción que los ricos. ¿Resultado? Los pobres serían dejados de lado, las políticas públicas no los considerarían. ¿Pasa esto en Chile? No lo sé bien. Sí creo, sin embargo, que es razonable esperar que un sistema democrático competitivo genere incentivos para que las candidaturas apelen a la masa más amplia posible de potenciales votantes. Y esto, complementado con información pública suficiente sobre las características, objetivos y efectos de las políticas públicas. Información que permita, por ejemplo, conocer y evaluar la focalización del gasto. Todo esto me parece más sensato, e institucionalmente más útil, que transformar el derecho a votar en un deber.

Otra consecuencia del voto voluntario sería el aumento de la influencia del dinero en la política. Así, por ejemplo, el voto obligatorio reduciría incentivos a «acarrear» votantes a los lugares de votación. El voluntario, en cambio, los aumentaría. ¿Hay sustento empírico para sustentar esto? No pareciera que el gasto electoral esté relacionado con el carácter normativo del voto. Más bien, parece estarlo con el sistema electoral (si es más o menos competitivo), con la formalización del gasto, con la existencia de financiamiento público, etcétera. Aunque este argumento relacionado al gasto no me parece decisivo, sería interesante explorarlo con mayor cercanía empírica.

Se ha llegado a sostener que el voto voluntario generaría menores incentivos para informarse a la hora de votar. El voto obligatorio, en cambio, incentivaría un voto más informado. Este argumento suena contraintuitivo, pues parece que el caso es a la inversa: si voy a votar voluntariamente, me informo, o voy a votar, precisamente, porque me he informado. Es interesante lo que escriben Jakee y Zhen Sun:

Indeed, this is a major, and arguably noble, claim: the more people vote, the more they become civic and politically minded. The fundamental problem with this view is twofold. The first is methodological: no model is ever specified by which this process actually takes

place. A convincing argument must specify the mechanism by which an individual makes the transformation from politically ignorant and disinterested to politically savvy, simply by being forced to cast a ballot... In the case of compulsory voting, the proponents have not even attempted to offer such a model; the transformation process is merely assumed. The second aspect of this problem comes from casual, though compelling, empirical evidence... In any case, the assumption that forcing the vote will somehow transform individuals is difficult to sustain by assertion alone... It should be apparent that equating higher turnout with greater «legitimacy» (or even improved «democracy») is overly optimistic, if not simplistic... Our results cast doubt on the «miracle of aggregation» argument, which optimistically concludes that as long as uninformed votes are not systematically biased, they will have no effect on voting outcomes (2006: 61-70).

Y, en un sentido análogo, Blainey (1991) piensa que la obligación de votar impuesta a los ciudadanos, priva a éstos de la posibilidad de actuar responsablemente. Según él, la responsabilidad supone la posibilidad de sopesar cursos de acción alternativos, posibilidad que resulta negada cuando las personas ejercitan sus derechos engeguencias por la obligación legal que pesa sobre ellas. Esto se relaciona con un argumento a favor del voto voluntario basado en que éste permitiría reflejar las verdaderas preferencias de los ciudadanos, mientras el obligatorio lo dificultaría.

En relación a lo anterior, se apela a un posible efecto educativo que produciría el voto obligatorio, y que el voluntario no produciría. Lijphart (1997) dice que la obligación de votar fuerza a los apáticos y a los desinteresados a informarse, cumpliéndose así el ideal del voto informado. Pero esto sólo sería de esta forma si se asume que hay una correlación positiva entre el voto obligatorio y la información con que se provee el votante. Pero, como se vio inmediatamente arriba, no hay certeza de que exista semejante correlación. De hecho, algunos autores han intentado mostrar que el voto obligatorio aumenta los votos nulos y blancos, que pueden ser la vía de escape para los desinformados e indiferentes.

Por último, se ha sostenido también que, cuando el voto es voluntario, los políticos prestan menos atención a la masa de votantes que cuando es obligatorio. Otra vez, un argumento que parece contrain-

tuitivo, porque la obligatoriedad genera una especie de «audiencia cautiva» electoral. Si el voto es voluntario, los candidatos tienen mayores incentivos para tratar de seducir a los ciudadanos. Como lo ha sugerido el instituto *Libertad y Desarrollo* (2004: 3): «en un escenario de voto voluntario los partidos y candidatos tendrían que cambiar su discurso dirigiéndose a todos los ciudadanos. En este sentido, el voto voluntario podría acercar a las personas que están hoy lejos de la política y aumentar la legitimidad del sistema democrático». En el mismo sentido, Blainey (1991) observa que la obligación de votar exime a los partidos políticos de la tarea de persuadir a los ciudadanos para que concurran a las urnas.

Hasta aquí la revisión de algunas de las supuestas consecuencias con que el voto voluntario afectaría negativamente a la democracia. Como se ha visto, todas son muy discutibles y, de hecho, para cada argumento se puede encontrar un contraargumento. Vuelvo, por tanto, a la discusión normativa, que parece, repito, la más relevante y definitiva.

#### DE VUELTA A LA NORMATIVIDAD: LIBERTAD Y SISTEMA DE LIBERTADES

En Chile, quien ha intentado avanzar con más vigor y persuasión un argumento normativo, de principio, en favor de una participación electoral obligatoria, es Tomás Chuaqui. Haciendo pie en una interpretación de Rawls, Chuaqui señala que, si bien obligar a votar implica una limitación de la libertad de las personas, esta limitación queda justificada porque tiene como resultado la protección de otras libertades. Escribe:

Es evidente que ciertas libertades pueden entrar en conflicto con otras, y que por ende, va de suyo que algunas libertades deben ser limitadas en vistas a la ampliación del sistema de libertades del que participamos en una república democrática... una libertad puede ser limitada sólo en nombre de la ampliación de la libertad en otro sentido... (Chuaqui, 2005: 110).

Hay aquí, obviamente, ecos rawlsianos:

Siguiendo la idea de un orden lexicográfico, las limitaciones a la libertad redundan en beneficio de la libertad misma... una libertad

menos extensa debe reforzar el sistema total de libertad compartido por todos (Rawls, 1995: 232-5).

Chuaqui también se apoya en la idea rawlsiana de una estructura básica justa de la sociedad. Esto generaría obligaciones para los ciudadanos, las que Rawls llama obligaciones «naturales». Para Rawls, la más importante de estas obligaciones «naturales» es la que él denomina obligación «de justicia», que es la obligación de cumplir las leyes que son producidas por esa estructura básica justa. Dice Rawls:

Desde el punto de vista de la justicia como imparcialidad un deber natural básico es el deber de justicia. Este deber nos exige apoyar y obedecer a las instituciones justas existentes que nos son aplicables... Así, si la estructura básica de la sociedad es justa... todos tienen el deber natural de cumplir con su parte conforme al esquema existente (Rawls, 1995: 116).

Chauqui sigue este argumento:

Se sigue, entonces, que es razonable que, si la estructura básica de una sociedad es justa, o razonablemente justa dadas las circunstancias y los contextos particulares de esta sociedad, todos sus miembros tienen un deber de colaborar —siempre que los costos sean bajos— en la promoción y protección de esta estructura básica (2005: 111).

Pero, a mi juicio, parece ir más allá de Rawls cuando sugiere que el voto obligatorio se justifica porque es parte de estas obligaciones «naturales».

La siguiente afirmación de Rawls hace preguntarse esto, haciendo dudar si él estaría de acuerdo en extender así la idea:

Finalmente, para evitar confusiones, ha de tenerse en cuenta que el principio de participación se aplica a las instituciones. Este principio no define un ideal de ciudadanía, ni tampoco impone un deber que exija a todos tomar parte activa en los sucesos políticos. Los deberes y las obligaciones de los individuos son un problema distinto (Rawls, 1995: 215).

Chuaqui parece también ir muy allá cuando justifica la obligación

de votar en el principio de la libertad de Rawls, y la exigencia que éste hace para poder limitar una libertad: sólo puede limitarse una libertad para proteger otra libertad. Como se citó más arriba: «the limitations upon the extent of liberty are for the sake of liberty itself...» (Rawls, 1971: 247, 250). Haciendo pie aquí, Chauqui sugiere que la libertad de votar puede ser transformada en obligación, en nombre del «conjunto» o «sistema» de libertades. No especifica, sin embargo, una libertad particular en nombre de la cual podamos travestir la libertad de votar en obligación. Tampoco queda muy clara la razón por la cual se asume que habría una suerte de relación causal, casi mecánica, entre la participación electoral y el «sistema» de libertades. Como la historia lo enseña, una participación electoral intensa puede llevar a restringir e, incluso, a suprimir libertades. El efecto de la participación electoral parece no depender tanto de ésta en cuanto tal, sino de la dirección en que ella se encamine.

Me atreveré a sugerir que la de Chauqui es una interpretación muy extensiva de Rawls y de su «lexicográficamente» primer principio de la libertad. A mi juicio, este principio es mejor entendido mientras más específicas sean las libertades que se ponen en la balanza. Por ejemplo, como cuando, para justificar el «estado de necesidad», se ponen en la balanza la libertad que está asociada a la propiedad privada y la que está asociada a la preservación de la vida. O como cuando, en un debate, se ordena la discusión: en este caso, son libertades de expresión las que se contrapesan. La ecuación es libertad lo más específica posible contra libertad lo más específica posible.

Si se mira con cuidado, el «sistema» o «conjunto» de libertades no es una libertad específica. Es un fin colectivo, que tiene mucho que ver con las libertades, por supuesto, pero es un bien agregativo, no una libertad. Y no sé si funciona bien la balanza de Rawls, basada en su principio de la libertad, si en un platillo está la libertad de votar y, en el otro, el fin colectivo de la comunidad política. Porque si se acepta esto, las libertades quedan muy expuestas, amenazadas. La libertad de expresión, por ejemplo. Como sabemos, hay discursos que son disfuncionales al sistema político democrático, que son un «ruido» desde el punto de vista de la deliberación colectiva. Qué fácil sería decir que estos discursos son dañinos para el «sistema» o «conjunto»

de libertades, e instaurar la censura previa respecto de ellos. No sería difícil. En Chile, por ejemplo, se hizo con el artículo 8 original de la Constitución de 1980.

Poner libertades individuales y fines colectivos en la balanza es una proposición que exige una justificación especial. Sin embargo, en lugar de llevarla a la distancia que propone, lo retrotrae. Esto, cuando distingue entre obligatoriedad de la «participación electoral» y la obligatoriedad del «voto»: «Lo que quiero remarcar con esta distinción es que la obligación a la que hacemos referencia se remite no tanto a *votar* per se, sino a concurrir, muy de vez en cuando, a un lugar de votación, posiblemente hacer una cola, y dejar un papelito en una caja» (2005: 112).<sup>8</sup>

Pareciera, entonces, que no importara la manifestación propiamente tal de una preferencia política, que puede contribuir a la deliberación que la estructura básica justa de la sociedad requiere, un ejercicio, como diría Habermas, de libertades «comunicativas». Por el contrario, no sería necesario manifestar esa preferencia política, pues nada más se exigiría el acto de depositar un papel en la urna, es decir, el cumplimiento más formal posible de la obligación. ¿Justifica este mero saludo a la bandera transformar la libertad de votar en una obligación, y el derecho de votar en deber? Lo dudo.

Frente a ellas, Chuaqui podría agregar que si no se establece una obligación de participar electoralmente, surgirán «polizones», *free riders*, en el sistema político democrático. Se trataría, en el fondo, de un problema de «acción colectiva»: «Es un problema de acción colectiva, justamente, donde se hace legítima la obligatoriedad... los que no votan, son en efecto *free riders*» (Chuaqui, 2005: 113).

Al transformarlo en un problema de acción colectiva, se asume que el voto voluntario hará que las personas dejen de votar, porque votar no estaría en el interés de cada individuo racional: «Y en fin... esperar que cada votante interprete su voto en particular como una contribución específica a la protección de la libertad tampoco es ra-

---

<sup>8</sup> Lisa Hill (2002: 82-3) avanza el mismo argumento: «The term ‘compulsory voting’ is a misnomer. It is only registration and attendance at a polling place (entailing having one’s name marked off the roll, collecting the ballot papers and putting them in the ballot box) that is compulsory... it is the *opportunity* to participate rather than the voting participation itself that is actively sought by the state».

zorable» (Chuaqui, 2005: 113). A propósito, Lisa Hill se pregunta *Is voting rational?*:

All the 'rationality' dilemmas which plague voluntary systems (eg weighing opportunity costs, prisoners dilemmas and free riding) rely on notions of rationality that involve separative act utilitarianism and individual utility maximisation; but these dilemmas disappear under mandatory systems because they treat voting as a problem of collective action... «Compulsion is both economical and efficient because it frees me from: a) having to overcome uncertainty about the value of my vote and b) weighing 'opportunity costs' against benefits in an environment where resources (and information) are scarce... (2002: 83-9).

Lijphart ha señalado el mismo problema, arguyendo que cada votante percibe en el acto de votar más costos que beneficios. Es, de nuevo, el problema de la elección racional: «Turnout is a problem of collective action, but an unusual one, because turnout entails both low costs and low benefits [...]; this means that the inducement of compulsory voting, small as it is, can neutralize a large part of the cost of voting» (1997: 9).

¿Justifica el problema del *free-riding* convertir una libertad en obligación, un derecho básico en un deber? De nuevo, tengo mis dudas. Entre otras cosas, éstas se derivan de la restringida aplicación que se hace del problema de la agencia racional al juego político. Votar, manifestar una preferencia política tiene un efecto simbólico que, para algún votante, puede significar un beneficio que contrarreste los costos de tener que ir a un local de votación, hacer la cola, y marcar para después depositar un papel. Ese potencial beneficio, simbólicamente generado en un «mercado» donde los símbolos valen —como es la política—, parece quedar fuera de la pregunta por la racionalidad. Esto, pues parece que votar tiene una función expresiva. Como señala Jakee y Zhen Sun: «citizens vote for reasons other than the anticipated net (instrumental) benefits derived from the electoral outcome; they vote to show support, or solidarity, or simply to 'participate' in one of democracy's great civic opportunities» (2006: 62).

Y parece injusto acusar de «polizón» democrático a una persona que, en el libre ejercicio de su derecho a votar, decide abstenerse en

una o más elecciones, si al mismo tiempo esa persona paga sus impuestos y cumple, en general, las leyes de su comunidad política. Hay muchas maneras de estar políticamente «comprometido» con una democracia moderna. Votar es una de ellas, una muy importante, pero no parece ser la única.<sup>9</sup>

## CONCLUSIÓN

En la discusión sobre el carácter normativo del voto, se avanzan dos tipos de argumentos. Unos son normativos, de principio, y otros atienden a los posibles efectos prácticos del carácter normativo que se elija. Estos últimos son argumentos más consecuencialistas, los primeros son más deontológicos. El carácter normativo a elegir es: derecho (voluntario) o deber (obligatorio). Este trabajo ha intentado mostrar que hay buenas —mejores— razones para elegir el carácter de derecho.

Parto por la argumentación basada en los posibles efectos. Me parece que los posibles efectos prácticos negativos que se le imputan al voto como derecho son muy discutibles. Lo son porque o no se dan buenas pruebas de los grandes males que auguran, o porque las pruebas que se dan pueden ser contrarrestadas con otras pruebas en contrario. Estos argumentos consecuencialistas, por tanto, no resultan demasiado convincentes. No resultan convincentes porque hay algo muy valioso en juego: una libertad individual cargada de simbolismo político. Esto, pues en una democracia, de su ejercicio depende quién es el soberano. Parece ser, por tanto, una libertad individual en el más preciso sentido que la historia ha dado a las libertades individuales: está *frente* al Estado, y puede estar *contra* el Estado. La única forma

---

<sup>9</sup> Como apunta Dalton: «Turnout rates in national elections.. provide a poor indicator of the overall political involvement of the public» (2002: 38-39). Y, citando a Putnam, agrega: «Putnam (1995, 2000) has recently argued that citizen involvement in society and politics is waning, and this has serious and dangerous consequences for democracy. [However,] citizen interest and participation in the political process are not generally decreasing in advanced industrial societies – rather, *the forms of political action are changing*. The old forms of action – voting, party work, and campaign activity – are in decline. Conversely, participation and citizen-initiated and policy-oriented forms of political activity has increased» (2002: 69-70).

de resguardar jurídicamente esta situación política es mediante un derecho, y no de un deber, pues los deberes *son* del Estado. Además, esta parece una actitud menos paternalista frente a las personas que se deciden abstener en una elección. Menos paternalista, por ejemplo, que la que justifica el deber de votar en un problema de acción colectiva, descartando, de antemano, la racionalidad del posible juicio político que ha podido tener quien se abstiene.

En consecuencia Chile debería avanzar en dos pasos que se deben dar en secuencia, pero inmediatamente uno tras otro: i) configurar un razonable mecanismo de inscripción automática; y ii) consagrar el voto como un derecho, de ejercicio voluntario.

Constitucional y legislativamente, ambas cosas deberían hacerse en forma simultánea. Esto, a fin de que por ningún momento a las personas no inscritas, que se incorporan de golpe al padrón electoral, se les imponga la obligación de votar. Políticamente, sin embargo, debería primero lograrse un acuerdo sobre la inscripción automática, y luego convenir en el voto como derecho. Esto, pues la inscripción automática disipa algunos temores de quienes defienden el deber de votar.

#### REFERENCIAS

- ABRAHAM, Henry J. (1955). *Compulsory Voting*. Washington DC: Public Affairs Press.
- BLAINEY, G. (1991). The infantile custom of compulsory voting. En G. Blainey, *Blainey: Eye on Australia* (pp. 203-13). Melbourne: Schwartz & Wilkinson.
- CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS. (2005). *Encuesta Nacional de Opinión Pública Junio/Julio*. Documento de Trabajo núm. 360. Disponible en <www.cepchile.cl>.
- CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS (2005) *Encuesta Nacional de Opinión Pública Octubre/Noviembre*. Documento de Trabajo núm. 362. Disponible en <www.cepchile.cl>.
- CHUAQUI, Tomás. (2005). Participación electoral obligatoria y la protección de la libertad personal. En Claudio Fuentes y Andrés Villar (eds.), *Voto ciudadano. Debate sobre la inscripción electoral* (pp. 109-13). Santiago: Flacso.
- DALTON, Russell J. (2002). *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Tercera edición. Nueva York: Chatham House Publishers.

- FERNÁNDEZ BAEZA, Mario. (1998). Voto obligatorio. Disponible en <[www.congreso.gob.pe/cip/materiales/voto/voto\\_obligatorio.pdf](http://www.congreso.gob.pe/cip/materiales/voto/voto_obligatorio.pdf)>.
- FONTAINE, Arturo. (2002). La Izquierda y el lugar del partido político. *Rocinante*, 42.
- FUENTES, Claudio y Andrés VILLAR (eds.) (2005). *Voto ciudadano. Debate sobre la inscripción electoral*. Santiago: Flacso.
- HILL, Lisa. (2002). On the Reasonableness of Compelling Citizens to «Vote»: The Australian Case. *Political Studies*, 50: 80-101.
- HUNEEUS, Carlos. (2004). *Discusión sobre inscripción automática y voto Voluntario. Presentación ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado*. Disponible en <[www.bibliotecadelcongreso.cl/alegislativo/pdf/cat/docs/3544-07/177.pdf](http://www.bibliotecadelcongreso.cl/alegislativo/pdf/cat/docs/3544-07/177.pdf)>.
- . (2005). Sí al voto obligatorio. En Claudio Fuentes y Andrés Villar (eds.), *Voto ciudadano. Debate sobre la inscripción electoral* (pp. 103-8). Santiago: Flacso.
- JAKEE, Keith y Guang-Zhen SUN. (2006). Is compulsory voting more democratic? *Public Choice*, 129: 61-75.
- LIBERTAD Y DESARROLLO. (2004). Voto e inscripción: ambos voluntarios. *Temas Públicos*, 676. Disponible <[www.lyd.cl](http://www.lyd.cl)>.
- LIJPHART, Arend. (1997). Unequal participation: Democracy's Unresolved Dilemma. *American Political Science Review*, 91 (1): 1-14.
- LIPSET, Seymour Martin. (1960). *Political Man: The Social Bases of Politics*. Garden City: Doubleday.
- RAWLS, John. (1995). *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SIERRA, Lucas. (2005). El voto: derecho y no deber. En Fuentes y Villar (eds.), *Voto ciudadano. Debate sobre la inscripción electoral* (pp. 127-30). Santiago: Flacso.
- TORO, Sergio. (2006). *Participación electoral de los jóvenes en Chile: Factores de incidencia en la inscripción juvenil*. Santiago: Cieplan. Documento de Trabajo.
- WILHELM, Ricardo. (1998). Inscripción automática y votación voluntaria, un cambio a la Carta Constitucional. Disponible en <[www.electoral.cl/docs\\_anexos/binominal/Inscrip\\_autom\\_y\\_vota\\_volunt.pdf](http://www.electoral.cl/docs_anexos/binominal/Inscrip_autom_y_vota_volunt.pdf)>.



# PARTICIPACIÓN ELECTORAL OBLIGATORIA: UNA DEFENSA<sup>1</sup>

TOMÁS CHUAQUI

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

## I

Como es bien sabido, en promedio los índices de interés en temas públicos son más bien bajos en la mayor parte de los países del mundo, lo que se manifiesta en los reducidos niveles de participación electoral, especialmente en las democracias en las que ésta es voluntaria. No es obvio, sin embargo, que los bajos índices de participación electoral sean un problema en sí mismo. Es fácil argumentar, por un lado, que se trata más bien de un síntoma de problemas más «profundos» de desafección política cuya solución requeriría reformas muy radicales de las democracias contemporáneas, a nivel de los sistemas de partidos, de los mecanismos de participación, o incluso de los programas de educación y socialización cívica y política. Por otro lado, también es posible no reconocer que niveles bajos de participación electoral constituyan un déficit democrático, y plantear que estos niveles son, ya sea, satisfactorios, o que es un índice irrelevante en la evaluación de la calidad del funcionamiento de un régimen democrático. Después de todo, ¿estaría alguien seriamente dispuesto a sugerir que la democracia argentina es superior a la suiza sólo porque está más arriba en el ranking de promedios de participación electoral?<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Algunas de las ideas aquí presentadas han sido incluidas en forma más sintética en Chuaqui (2005).

<sup>2</sup> Argentina se ubica en el lugar 66 en el mundo con un promedio de 70,6% de participación de población en edad de votar en 16 elecciones desde 1945. Suiza se ubica en el lugar 138, con un promedio de 49,3% en 13 elecciones durante el mis-

En este trabajo presentaré una línea de argumentación principal para justificar la obligatoriedad de la participación electoral. Puesto que ya han sido presentados por otros estudiosos del tema, no revisaré en detalle algunos planteamientos, de diversa plausibilidad, que persiguen el mismo objetivo a través de razonamientos distintos, y me concentraré en un conjunto acotado de argumentos que se refieren principalmente a la interpretación de esta obligatoriedad como coherente con la protección de la libertad individual. Es decir, se trata de un argumento más bien normativo, que se distingue de perspectivas que se enfocan en las consecuencias positivas que presumiblemente la obligatoriedad provocaría sobre el sistema político. A pesar de que en algunas instancias se presentan argumentos enmarcados en una lógica de costos versus beneficios, y por ende en una lógica aparentemente consecuencialista, considero que el sustento crucial de la posición defendida corresponde más bien a la idea de que la obligatoriedad de la participación electoral no constituye una infracción a la libertad personal.

## II

Para comenzar, sólo un par de prevenciones. Si se persigue elevar la calidad de la democracia, debe reconocerse que los sistemas de inscripción, y de obligatoriedad o voluntariedad en la participación electoral, son de importancia sólo relativa. Hay muchos otros elementos del sistema político democrático que deberían ser considerados desde una perspectiva más integral. Es indudable que, como ya se ha sugerido, niveles altos de participación electoral por sí solos no necesariamente evidencian la existencia de un sistema democrático consolidado, o eficaz, o especialmente justo; ni tampoco puede inferirse inmediatamente el arraigo de una cultura democrática bien difundida en la ciudadanía. De hecho, en algunas instancias coyunturales específicas podría implicar algo bastante distinto, como la existencia de una grave crisis del sistema que moviliza a grandes números de votantes, o de un muy recientemente instalado, y proba-

---

mo período. Véase International IDEA, sin fecha; este documento de IDEA también muestra el descenso en el promedio de participación electoral a nivel mundial.

blemente frágil, régimen democrático.<sup>3</sup> De lo anterior, eso sí, no se sigue en absoluto una conclusión inversa, esto es, que bajos índices de participación impliquen altos niveles de satisfacción. La evidencia indica justamente lo contrario: los que no votan se encuentran en rangos de apoyo a la democracia similares, o menores, a los que sí lo hacen, a pesar de que, no sorprendentemente, manifiestan un grado de desinterés en la política mayor que los inscritos.<sup>4</sup> En general, no es el caso que los que se abstienen de votar lo hagan porque rechazan en forma más radical que el resto el régimen democrático *per se*. En efecto, no parece posible aventurar ninguna inferencia específica en relación a los que no votan sólo sobre la base de su comportamiento electoral.<sup>5</sup> Aún así, algunos ciudadanos podrían aducir que su abstención electoral involucra algún tipo de expresión política, al igual que la participación más activa de los que votan. Es innegable que esto puede ser así a nivel subjetivo; es decir, cada sujeto puede sentir que expresa algo cuando tiene la opción, y la ejerce conscientemente, de no votar. Pero en cuanto mecanismo de comunicación política intersubjetivo, el abstenerse de votar es sumamente ineficiente. En

---

<sup>3</sup> Estoy pensando, por ejemplo, en los altos niveles de participación que típicamente se dan durante los primeros años de las transiciones a la democracia luego de períodos autoritarios. En Chile, el plebiscito de 1988, que contó con una muy alta participación electoral, es un caso representativo.

<sup>4</sup> Esta evidencia proviene, claro está, de encuestas de opinión pública, y sólo de aquéllas que registran las diferencias entre los encuestados y encuestadas que votaron, o que están inscritos(as) y los(as) que no. Me detengo en este punto para remarcar el hecho de que no es posible inferir un sentido específico y claro del abstencionismo, ni mucho menos aventurar una predicción de cómo votarían los que actualmente no lo hacen si se vieran obligados a hacerlo (véase, por ejemplo, Huneus, 2006: 13-44; también Lehmann, 1998).

<sup>5</sup> Esto es especialmente cierto en el caso chileno. Dada la muy peregrina combinación de inscripción voluntaria y voto obligatorio, se ha instalado, en la práctica, un fuerte desincentivo a la participación electoral. ¿Qué agente medianamente racional, si tiene alguna duda, por pequeña que fuese, y por las razones que fuera, en cuanto a votar o no, estaría dispuesto a inscribirse bajo el requerimiento de que tal inscripción lo condena a participar por el resto de su existencia? En este contexto, atribuirle alguna peculiaridad político-ideológica a los que no se inscriben simplemente no se sostiene. Así, se remarca el hecho de que la abstención no es «expresiva» de ningún mensaje político en particular, y que toda interpretación de su sentido será mera especulación.

cualquier caso, la abstención electoral es de difícil interpretación, y como se ha dicho, no es para nada claro que involucre rechazo o desafección, sino que puede significar un sinnúmero de otras cosas. En efecto, la realidad respecto del caso chileno en cuanto a cómo son los que no votan, puede ser bastante distante de lo que podría colegirse intuitivamente: lo poco que se sabe respecto de las opiniones y perspectivas de este grupo, mayoritariamente compuesto por personas entre 18 y 29 años, es que en realidad sus posiciones y percepciones de lo político tienden a ser similares respecto de las personas que sí votan, especialmente si se las estratifica de acuerdo a tramos etarios (Huneus, 2006; Lehmann, 1998).

Es evidente que los mecanismos de inscripción, y las fórmulas obligatorias o voluntarias, son aspectos importantes, pero no los únicos involucrados en el esfuerzo por aumentar los índices de participación electoral y, obviamente, no deben pensarse como una panacea para todos los problemas de la democracia: mejorar la educación cívica, transparentar las decisiones y la información política, regular las encuestas de opinión pública, aumentar la «calidad» del debate público, incrementar la competitividad de las elecciones —cosa que está ligada en el caso chileno a la reforma del sistema electoral binominal— son todos elementos que podrían incidir en aumentar la participación electoral. Sin embargo, debe también consignarse que la evidencia que conocemos demuestra, sin lugar a dudas, que el mecanismo más eficaz para aumentar la participación electoral es la introducción de la obligatoriedad en alguna de sus formas, en especial, pero no de manera exclusiva, en aquellos casos en los que la obligatoriedad se sanciona efectivamente.<sup>6</sup>

También quisiera dejar en claro que, a pesar de que defenderé la alternativa de la inscripción automática y la obligatoriedad de la participación electoral, considero que el actual sistema que existe en Chile es tan perverso, que incluso soluciones a medias como la inscripción automática y el voto voluntario serían preferibles. Es más: incluso propuestas muy malas como la inscripción voluntaria y el voto voluntario también serían —aunque con serias reservas y mu-

---

<sup>6</sup> Véase Hirczy (1994) y Hill y Louth (2004). Para la evidencia empírica del impacto de la obligatoriedad del voto, véase IDEA (2004) y el resumen de la data en Valenzuela (2006).

chas calificaciones y reparos— preferibles al advenedizo sistema actual de inscripción voluntaria y voto obligatorio, combinación que francamente no puede ser considerada sino como el peor de todos los mundos.

### III

Podría argumentarse que la participación en elecciones es sólo una de las múltiples formas que puede tomar la participación política. Mucho se ha hablado de las «nuevas formas de participación», a pesar de que casi nunca se explicita qué es lo que se quiere decir con esta tan manida frase. Ciertamente la pertenencia a movimientos y asociaciones que persiguen influir sobre la toma de decisiones públicas debe ser reconocida como una forma de participación política muy relevante. Sin embargo, me parece que tanto por razones históricas —es decir, por el simbolismo derivado de las luchas por el sufragio universal— como por su sentido expresivo de una condición ciudadana plena, la participación electoral debe ser considerada como una manifestación fundamental de la participación política. En otras palabras, la participación electoral es una de las expresiones más elementales de nuestra condición ciudadana puesto que, en una democracia representativa, provee la oportunidad para indicar nítidamente nuestras preferencias y voluntades políticas.

En primer lugar, la inscripción automática se justifica en el contexto de una interpretación de la soberanía popular. Se es ciudadano o ciudadana no porque se lleve a cabo un trámite de registro al inscribirse en algún cuaderno o archivo. De hecho, algunos han usado la categoría «ciudadanía electoral», aparentemente para diferenciarla del resto de las implicancias que la ciudadanía tiene (Valenzuela, 2004: 1). La ciudadanía, y el conjunto de derechos y obligaciones que involucra, es ya automática: si quebrantamos la ley se nos multa o encarcela; se nos cobran impuestos «automáticamente»; y, por cierto, «automáticamente» recibimos los beneficios derivados de la ciudadanía, que se pueden resumir bajo la rúbrica de la protección de la ley en un Estado de Derecho democrático. En otras palabras la ciudadanía es, en la vasta mayoría de las implicaciones de esta condición, ya automática, y por ende la automaticidad de la inscripción en los

registros electorales es coherente con tal circunstancia.<sup>7</sup> La justificación de la inscripción automática, por lo tanto, me parece poco problemática.

Es la obligatoriedad de la participación electoral, por cierto bajo la amenaza de castigo esgrimida por el aparato coercitivo del Estado, la que requiere de alguna argumentación más elaborada. En especial, es común sugerir que la obligatoriedad sería antidemocrática, ya que sería contraria a los principios éticos más básicos que sostienen normativamente al régimen democrático. Considero que tales sugerencias, aunque intuitivamente plausibles, son erróneas.

#### IV

Para desplazar tales preocupaciones, hay dos líneas de argumentación principales a nivel normativo. La primera, defendida admirablemente por Arend Lijphart en un famoso artículo de 1997 que reproduce su discurso de despedida como presidente de la American Political Science Association (APSA), se remite a la categoría «igualdad» (véase Lijphart, 1997). Esta línea de argumentación sugiere que la participación electoral obligatoria satisface más adecuadamente las promesas igualitarias de la democracia por cuanto, en general —y esto avalado por la evidencia comparada—, en los sistemas voluntarios los que no participan tienden a pertenecer mayoritariamente a los niveles socioeconómicos más bajos. Por lo tanto, en vista a promover la representatividad de los intereses de los grupos menos favorecidos en la escala social —quienes son a su vez los menos capacitados para influir en las decisiones públicas, y los que más dificultades tienen en asociarse y agruparse para defender sus intereses— se justificaría implementar la obligatoriedad de la participación electoral. Nótese que estamos hablando de asegurar mejor la igualdad *política* para aquellos menos favorecidos socioeconómicamente.

En el caso chileno en específico, la diferencia más notoria en la actualidad entre los que participan electoralmente y los que no lo hacen, no es a nivel socioeconómico, donde los promedios son similares, sino a nivel etario.<sup>8</sup> Sin embargo, nada indica que si se intro-

---

<sup>7</sup> Clarisa Hardy (2005: 115-7) plantea un argumento similar.

<sup>8</sup> Se ha calculado que en Chile hasta un 80% de los no inscritos son menores de

dujera la voluntariedad esta circunstancia no se adecuaría a la realidad comparada, alterando la composición del grupo que se abstiene, acercándola así más a la realidad generalizada en las democracias mundiales en cuanto a que los que se abstuviesen serían los menos favorecidos en la escala social, en particular en lo que respecta a años de escolaridad completada, lo que haría de los niveles de educación una virtual forma de discriminación política.

En todo caso, el que la mayoría de los que no participan electoralmente en Chile sean menores de 29 años desde ya implica una desigualdad discriminatoria: un grupo en particular de ciudadanos y ciudadanas, carece, en su mayoría, de representación política. Es obvio que la carencia de participación electoral de este grupo —como lo sería si fuese cualquier otro, ya sea racial, étnico, socioeconómico, etcétera— lo deja en una posición ciudadana disminuida, y es razonable suponer que sus intereses, objetivos y visiones de mundo se ven subrepresentados por la clase política chilena. Después de todo, al no estar inscritos no existe ningún incentivo electoral para que la clase política intente canalizar sus voluntades, traduciéndolas en políticas públicas que las interpreten cercanamente. Existe mucha evidencia comparada que demuestra que la clase política tiende a ignorar a aquellos que no participan electoralmente. Este mismo punto es presentado de una manera un tanto diferente por Lisa Hill (2000), cuando se refiere a los que denomina los «políticamente tímidos» (*the politically shy*), quienes tienden a ser parte de grupos marginales (o marginados) de la sociedad. Entre éstos se encuentran los más pobres, inmigrantes recientes, aquellos con bajos niveles de educación, y, claro está, los jóvenes (Hill, 2000: 37). En efecto, Hill extiende el argumento de Lijphart, sugiriendo que la discriminación de facto que sufren los pobres en sistemas voluntarios se aplica también, más

---

treinta años (Navia, 2004: 96). En el plebiscito de 1988, cuando se reabrieron los registros de inscripción, cerca de un 90% de la población en edad de votar participó. El descenso se explica porque, desde entonces a esta parte, al cumplir los 18 años, la ciudadanía, en su mayoría, decide no inscribirse. Nótese que esto también implica un universo electoral virtualmente estancado. Un electorado cada vez más pequeño provoca que el sistema se vea cada vez más vulnerable al influjo sobredimensionado de pequeños grupos altamente organizados que ejercen su influencia sobre la clase política. Este punto es planteado, de una manera un tanto distinta, por Olson (1965: 175). Valenzuela (2006) también sugiere algo parecido.

en general, a todos aquellos que, por una u otra razón, son, o se consideran a sí mismos, marginales dentro de la sociedad.

## V

Hill también apunta hacia el segundo conjunto de argumentos normativos que podrían justificar la obligatoriedad de la participación electoral, aquél que no se refiere tanto a la desigualdad que los sistemas voluntarios tienden a generar, sino al que pretende desplazar la crítica relativa a la limitación a la libertad que la obligación supuestamente involucraría. Hill plantea que la discusión relativa a la voluntariedad u obligatoriedad de la participación electoral pareciera remitirse a una discusión entre principios democráticos versus principios liberales:

Those who privilege the democratic over the liberal principles in this philosophical tug-of-war generally argue that compulsory voting imposes a relatively minor restriction on personal freedom in comparison to other problems of collective action resolved in democracies by mandatory means such as paying taxes, jury duty and compulsory school attendance (Lijphart, 1997: 1). Compulsion embodies an implicit assumption that the harm of restricting the freedom to abstain is outweighed by the benefits which accrue. The restriction of a negative liberty is conceived to permit the realisation of a range of positive freedoms which are thought to flow from increased participation and a more representative legislature.

This type of argument would be unlikely to convince hard line, 'negative liberty' type liberals who tend to regard rights as inalienable and inviolable. Rights automatically trump utilities in quandaries like these; hence the persistence of voluntary voting in many countries (2000: 32).

Me parece que la descripción de los términos del debate que Hill hace es, en general, correcta. La mayor parte de los argumentos presentados a favor de la participación electoral obligatoria se construyen en términos abiertamente consecuencialistas, proponiendo que los beneficios derivados de la (ínfima) limitación a la libertad que involucra obligar a los individuos a participar de las elecciones se ve más que compensada por otros beneficios, como mayor legitimidad,

representatividad o estabilidad del sistema político democrático. Por cierto, tal como en cualquier argumento de corte consecuencialista, la validez de esta posición depende de supuestos muy difíciles de comprobar respecto de los eventuales efectos a corto, mediano y largo plazo de la introducción de la obligatoriedad. El intento de establecer nexos causales entre la obligatoriedad y beneficios esperados es sumamente arriesgado científicamente. Como se ha dicho, lo que no es incierto es que la introducción de la obligatoriedad, especialmente cuando ésta es sancionada, es el mecanismo más efectivo para aumentar la participación electoral. Más allá de esto, las consecuencias positivas (o incluso negativas) de altos niveles de participación electoral son muy difíciles de demostrar rigurosamente, a pesar de los loables esfuerzos en esta dirección de, por ejemplo, la misma Lisa Hill.<sup>9</sup>

Como se ha dicho, sin embargo, la forma en la que Hill enmarca el debate es útil para esclarecer sus términos. Justamente, el segundo argumento normativo, y el que considero más persuasivo, tiene que ver no tan solo con la igualdad, sino más bien con la libertad, y se refiere a la vieja preocupación de Tocqueville, de Constant y de otros, en cuanto a que uno de los peligros que viven las democracias es que los individuos se preocupan preferentemente del goce de su libertad individual, descuidando así los soportes institucionales y colectivos que protegen esa misma libertad. Uno de los fines principales de un régimen democrático es la protección de la libertad individual, y uno de los mecanismos a través de los cuales se sostiene un régimen democrático es en la expresión de la soberanía popular en la participación en elecciones de representantes. En este

---

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, el no muy persuasivo argumento que Huneus (2006: 36) esboza respecto de las consecuencias del fin del voto obligatorio en 1993 en Venezuela. Tal como Huneus dice, el fin del voto obligatorio significó un dramático descenso en la participación electoral, lo cual probablemente incidió en una disminución significativa de la legitimidad de los partidos históricos. Pero parece osado inferir un nexo causal entre la introducción de la voluntariedad del voto, la grave crisis de la democracia venezolana y la elección de Hugo Chávez. Sin duda, concuerdo con Huneus en que se trata de un interesante caso de estudio, pero dado el enorme número de variables involucradas habría que ser bastante cauto al evaluar el grado de impacto que el fin del voto obligatorio ha tenido en el desarrollo del sistema político venezolano.

sentido, la obligatoriedad de la participación electoral contribuye a una más efectiva protección de la libertad individual; o, si se quiere, la libertad compartida de la comunidad política que se expresa en la participación electoral es un soporte para la libertad individual. El ejercicio de la participación electoral es la declaración más elemental, y posiblemente la menos onerosa, del esfuerzo por proteger la libertad, y por lo tanto, en una república democrática la libertad compartida de la comunidad política, y la libertad individual, se imbrican. Bajo este prisma, la inscripción automática y la obligatoriedad de la participación electoral se justifican en nombre de la defensa de la libertad.

Este argumento es importante porque pienso que una de las respuestas más comunes en contra de la obligatoriedad de la participación electoral se remite justamente a la categoría libertad, partiendo de la idea de que, dado que la democracia se dedica a proteger la libertad, sería contradictorio con ella, y por ende antidemocrático, obligar a las personas a participar electoralmente. Como he dicho, intuitivamente, esta posición parecería tener asidero. No obstante, creo que es falsa.

Debemos reconocer que, en las sociedades democráticas en las que vivimos, existe un enorme número de obligaciones e impedimentos que jamás se nos ocurriría clasificar como antidemocráticos en principio. Las leyes, en general, constituyen obligaciones e impedimentos a lo que quizás quisiéramos hacer de otra manera, típicamente bajo la amenaza de castigo ante su incumplimiento. Sin embargo, los sistemas legales en las repúblicas democráticas tienen como uno de sus fundamentos esenciales una mejor protección de la libertad individual. Las leyes de tránsito son un ejemplo clásico, en tanto ciertamente obligan e impiden, pero en vistas a facilitar el ejercicio de la libertad, en este caso de transportarse de un lugar a otro. Por supuesto que, en principio, más libertad es preferible a menos libertad, pero esto debe referirse al conjunto de libertades, al sistema de libertades reguladas y cuyo goce se hace posible por las leyes. A lo que se apela aquí es al bien común en la forma de una mejor protección de las libertades básicas de todos los ciudadanos, es decir, se apela al bien de todos y de cada uno de los ciudadanos y ciudadanas en referencia a su libertad.

La libertad de los ciudadanos y ciudadanas no puede ser contabilizada como un ejercicio aritmético de suma y resta, libertad por libertad. Rawls, por ejemplo, plantea, razonablemente en mi opinión, que toda ley restringe la libertad —aproximándose, por ende, a una concepción de libertad negativa<sup>10</sup>— en el mero sentido en el que impide u obliga ciertos actos, y así en muchas ocasiones implica restringir el libre ejercicio de la voluntad de los individuos o grupos. Sin embargo, el punto esencial de Rawls no es este, sino que la libertad puede ser mejor protegida, o ampliada a través de las leyes. ¿Cómo es esto posible si la ley limita la libertad? Rawls demuestra que las libertades básicas constituyen una «familia», es decir, que están relacionadas entre sí, «and that it is this family that has priority and not any single liberty by itself, even if practically speaking, one or more of the basic liberties may be absolute under certain conditions» (1993: 357). Rawls subraya este punto en el contexto de las regulaciones legítimas a la libertad de expresión —ciertamente una de las libertades básicas más fundamentales— durante campañas electorales, es decir, en relación a la regulación del uso del dinero para difundir mensajes políticos durante campañas. Según Rawls, la protección del igual valor de la efectividad de la expresión destinada a influir en el gobierno y a promocionar ideas y candidatos a cargos a través de la regulación del gasto en campañas electorales, amplía y mejor protege el sistema de libertades básicas. Siguiendo una línea argumental consistente con el

---

<sup>10</sup> Si Rawls adopta o no una concepción negativa de la libertad es un punto sumamente complejo que no puedo dilucidar aquí. Sólo diría que tengo mis dudas respecto de la interpretación de Philip Pettit (1997), por ejemplo, quien le atribuye una concepción estrictamente negativa con un pedigrí directamente hobbesiano y benthamita. Pettit introduce esta interpretación con el propósito de demostrar las diferencias que existirían entre el republicanismo y el liberalismo, en este caso el rawlsiano. Cabe hacer notar que el mismo Rawls rechaza la existencia de una *fundamental opposition* entre el republicanismo y su versión del liberalismo (véase Rawls, 1993: 205-6). Rawls repite y expande el mismo punto en *Justice as Fairness. A Restatement* (2001: 142-6). Hago referencia a este debate porque es común sugerir que una de las contribuciones más significativas del republicanismo es justamente el posibilitar entender la ley como un mecanismo que no sólo limita la libertad sino que la amplía. Me parece que Rawls, sin duda de manera distinta, logra establecer el mismo punto, quizás sin requerir la introducción de una necesariamente polémica redefinición de la libertad.

liberalismo rawlsiano, aquí se apela a principios que justifican la obligatoriedad de la participación electoral que ya están implícitos en las prácticas y en los principios éticos básicos que configuran el sustrato normativo de las democracias.

## VI

En efecto, el mismo Rawls argumentó alguna vez a favor de la obligación de la participación electoral, apoyándose en la conocida analogía con la obligación de pagar impuestos.

[An] anomaly arises when the law is just and we have a duty of fair play to follow it, but a greater net balance of advantages could be gained from not doing so. Again, the income tax will serve to illustrate this familiar point: The social consequences of any one person (perhaps even many people) not paying his tax are unnoticeable, and let us suppose zero in value, but there is a noticeable private gain for the person himself, or for another to whom he chooses to give it (the institution of income tax is subject to the first kind of instability). The duty of fair play binds us to pay our taxes, nevertheless, since we have accepted, and intend to continue doing so, the benefits of the fiscal system to which the income tax belongs. Why is this reasonable and not a blind following of a rule, when a greater net sum of advantages is possible?—because the system of cooperation consistently followed by everyone else itself produces the advantages generally enjoyed, and in the case of a practice such as the income tax there is no reason to give exemptions to anyone so that they might enjoy the possible benefit. (An analogous case is the moral obligation to vote and so to work the constitutional procedure from which one has benefited. This obligation cannot be overridden by the fact that our vote never makes a difference in the outcome of an election; it may be overridden, however, by a number of other considerations, such as a person being disenchanted with all parties, being excusably uninformed, and the like) (1999: 197).

Hasta donde he podido determinar, ésta es la única ocasión en la que Rawls argumenta explícitamente a favor de la obligatoriedad del voto. Es interesante notar que la presenta de forma bastante estricta, bajo la forma de una obligación *moral*, análoga a la obligación

a pagar impuestos. No me queda claro, eso sí, que el argumento de Rawls sea aquí completamente persuasivo; quizás es por esta razón que nunca lo elaboró mayormente. Creo que la dificultad radica en que la analogía, aunque sugerente, no es precisa. Más adelante trataré de mostrar por qué no lo es. Pero es sugerente porque, por un lado, remarca el hecho de que consideramos que obligaciones mucho más onerosas como el pago de impuestos no involucran, en principio, una infracción a nuestra libertad. Y por otro lado, la analogía muestra que de deberes elementales, como la reciprocidad en el cumplimiento de actividades que promueven la distribución de beneficios para todos, incluido uno mismo, se puede seguir una obligación en cuanto a la participación electoral.

De esta manera nos acercamos a un argumento que fundamenta la noción de que la participación electoral debería ser considerada como un deber y no como un derecho. Desde la perspectiva de la justicia, de lo justo, es razonable la exigencia de apoyar y promover instituciones justas en lo que a nosotros atañe. Esta exigencia, o este deber, nuevamente siguiendo a Rawls, se constituye en la responsabilidad de acatar leyes y de hacer la parte que nos corresponde en relación a instituciones justas, cuando aquéllas se aplican a nosotros; y segundo, debemos asistir en el establecimiento de ordenamientos colectivos justos cuando éstos no existen, al menos cuando esto pueda hacerse sin incurrir en grandes sacrificios personales. Se sigue, entonces, que es razonable que, si la estructura básica de una sociedad es justa, o razonablemente justa dadas las circunstancias y los contextos particulares, todos los miembros de esta sociedad tengan un deber de colaborar —siempre que los costos personales sean bajos— en la promoción, protección y perfeccionamiento de esta estructura básica. Parto del supuesto de que la democracia, y la democracia chilena en particular, a pesar de sus múltiples deficiencias, constituye una estructura básica justa de la sociedad, en tanto su sistema jurídico e institucional protegen, razonablemente bien, dadas las circunstancias específicas, las libertades básicas de los individuos (Rawls, 1971: 334).

Como he dicho, es evidente que la obligatoriedad de la participación electoral involucra forzar a algunas personas a hacer algo en contra de su voluntad. Pero quiero argumentar que los costos en

cuanto a la restricción de la libertad personal son tan bajos, que se justifican, en los términos que he defendido anteriormente, puesto que se remiten a un deber relativo a la promoción y protección de la estructura básica de una sociedad razonablemente justa; esto es, una sociedad que protege adecuadamente la misma libertad personal.

¿Por qué digo que los costos son bajos? Primero, nótese que he intentado usar consistentemente la frase «obligatoriedad de la participación electoral», en lugar de «obligatoriedad del voto». Lo que quiero remarcar con esta distinción es que la obligación a la que hacemos referencia alude no tanto a *votar* per se, sino a concurrir, de vez en cuando, a un lugar de votación, hacer una cola, y depositar un papelito en una caja. Por cierto, en relación a otras obligaciones —como el pago de impuestos, como la obligación eventual de contribuir a la defensa militar de nuestro país, etcétera— ésta no parece ser particularmente molesta. Además, nada impide que el ciudadano o ciudadana que no desea manifestar preferencia electoral alguna anule su voto, confundiénolo, ex profeso, con los votos de aquellos que no saben votar. Por ende, la opción de no manifestarse de ninguna manera, existe en sistemas que contemplan la obligatoriedad de participación electoral. Y por supuesto también existe la posibilidad de rechazar la elección, o el menú de candidatos, a través del voto en blanco.<sup>11</sup>

En fin, si la participación electoral produce los eventuales beneficios que he descrito respecto de una mejor y más eficaz protección de la libertad personal, ¿por qué es que existe baja participación electoral en la vasta mayoría de las democracias donde es voluntaria? Quisiera sugerir que lo que se tiene es un problema de acción colectiva. Es palmario que la participación electoral no produce beneficios directos fácilmente reconocibles para cada individuo en particular: es prácticamente imposible que en un universo de miles o millones de votantes, el voto de cada uno en particular pudiese ser determinante para definir la elección de uno u otro representante; o, mucho menos, determinante en la eventual adopción de uno u otro conjunto de políticas públicas. Asimismo, dados los niveles de desafección

---

<sup>11</sup> Por esta razón pienso, además, que las cláusulas de escape que Rawls sugiere para la obligatoriedad —«a person being disenchanted with all parties, being excusably uninformed, and the like»— no son persuasivas.

política por todos conocidos, es mera especulación suponer, generalizadamente, algún tipo de beneficio «simbólico» o «expresivo» en el acto de participación electoral. Es más, esperar que cada votante interprete su voto en particular como una contribución específica a la protección de la libertad tampoco es razonable. Es en problemas de acción colectiva, justamente, donde se hace legítima la obligatoriedad. Si lo que he argumentado parece razonable, entonces los que no votan, son en efecto *free riders*, o polizones, que se benefician de un sistema democrático que protege sus libertades sin contribuir a la custodia y promoción de esta protección, la cual, de hecho involucra costos personales —es decir, restricciones a la libertad personal— bajísimos. Que los costos involucrados en la obligatoriedad de la participación electoral son bajos en relación a los beneficios, y que de hecho son, en general, percibidos como tales por los votantes, queda demostrado por los niveles de participación existentes en los sistemas voluntarios. Bajo esta lógica de elección racional, lo que debería llamar la atención no es tanto lo bajo que son estos índices, sino que no sean aún más exiguos.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Aldrich (1993: 261-5) argumenta que la participación electoral no constituye un buen ejemplo de un problema de acción colectiva, ya que se trata, según él, de una situación de bajos costos y bajos beneficios. Para Aldrich los casos interesantes de problemas de acción colectiva son aquellos que tienen altos costos y altos beneficios. El argumento de Aldrich es muy interesante, pero no concuerdo con él. En primer lugar porque, como ya he indicado, los beneficios de votar en cada elección, para cada elector en particular, son ciertamente bajos si se concentra la atención sólo en una decisión sobre votar o no en el contexto de un sistema voluntario. Sin embargo, niveles de participación electoral sostenidamente altos a través del tiempo conllevan beneficios significativamente altos en cuanto inclusión, legitimidad, fortaleza y estabilidad del sistema democrático; todo lo cual incide en una mejor protección de las libertades de cada votante. Desde esta perspectiva, los beneficios no son bajos, aunque no inmediatamente perceptibles por el votante medio. Posiblemente sea el sesgo de pensar este tema exclusivamente desde el contexto de un régimen voluntario el que impide que Aldrich tome en cuenta este punto. En segundo lugar, y quizás en un sentido más teórico, me parece que los casos interesantes de problemas de acción colectiva no son sólo aquellos caracterizados por altos costos y altos beneficios, sino también aquellos de bajos costos y altos beneficios, como, si es correcta mi posición, sería la participación electoral. Si los beneficios se reciben independientemente de mi participación en los esfuerzos por producirlos, que estos esfuerzos sean altos o bajos no debería incidir mayormente

Dada la circunstancia de un problema de acción colectiva, es del todo racional que cada ciudadano particular decida no votar en un sistema voluntario: en un universo de millones de votantes, el voto de cada cual será irrelevante en producir algún resultado específico. Es más, no tan solo es racional no votar, sino que, dado el ínfimo impacto de cada sufragio en el resultado de cada elección, argumentar que existiría algún tipo de deber moral para votar en el contexto de un sistema voluntario no parece inmediatamente persuasivo (véase un argumento en este sentido en Lomasky y Brennan, 2000).

## VII

Sin embargo, si existiese un sistema de participación electoral obligatorio, el deber moral de acatar la ley en el contexto de un régimen razonablemente justo se extendería al requerimiento legal de participar en los procesos electorales. Esto porque un sistema político razonablemente justo distribuye sus beneficios a todos los miembros de la comunidad: la protección y los derechos que conceden la membresía en la comunidad ciudadana implican una obligación *prima facie* y *ceteris paribus* de obedecer la ley.<sup>13</sup> Incluso Lomasky y Brennan (2000:

---

en mi decisión relativa a incluirme o no, especialmente si los beneficios resultan no de una acción discreta, sino de una serie de actos (electorales) cada uno de los cuales es de bajo costo.

<sup>13</sup> Por cierto, se aplican a la obligación de la participación electoral, como en todo el resto de las obligaciones legales, las prevenciones derivadas de la posible legitimidad de que en ciertos casos, ciertos ciudadanos reclamen, en nombre de una eventual objeción de conciencia, ser eximidos del requerimiento; o incluso, que se organicen movimientos de desobediencia civil. No parece existir ninguna característica especial de la obligatoriedad legal de la participación electoral que la haga particularmente susceptible a la objeción de conciencia o a la desobediencia civil. Esto porque, como se trata de argumentar aquí, tal requerimiento legal es justo, por cuanto no viola principios éticos básicos del régimen democrático, tanto respecto del trato igualitario que todo ciudadano merece, como de la protección de la libertad individual. Sin embargo, incluso una autora tan firmemente convencida de la justicia de la compulsión a votar como Lisa Hill, permite la admisibilidad de la objeción de conciencia genuina (véase Hill, 2002: 443-8). En todo caso, precisamente porque la obligación legal de participación electoral no parece ser especialmente vulnerable a la objeción de conciencia, ni a la desobediencia civil, una discusión detallada de estos temas queda fuera del ámbito de este trabajo.

86), quienes argumentan en contra de la existencia de un deber moral para votar en un sistema voluntario, reconocen este punto: el que no exista un deber moral para votar en un sistema voluntario es completamente irrelevante en cuanto a la conveniencia y justicia de introducir un sistema obligatorio. Lo único que Lomasky y Brennan argumentan en este respecto es que puede que existan buenas y muchas razones para que los individuos decidan votar, pero el que exista un deber moral no es una de ellas.

Y aquí, creo, radica el problema con el argumento de Rawls en cuanto a la existencia de un deber moral para votar apoyado en una analogía con el deber de pagar impuestos. Es claro que el cobro de impuestos se justifica en tanto la consecución de bienes públicos que de otra manera no serían producidos. Como he dicho, a diferencia de Lomasky y Brennan (2000: 78), considero que existen bienes públicos que eventualmente se asegurarían mejor con niveles de participación electoral más altos, como mejor representatividad, incorporación de sectores marginales de la sociedad, y un sistema democrático que proteja mejor las libertades personales. Igualmente, sin embargo, existe al menos una diferencia muy significativa entre los impuestos y la participación electoral, y ésta es que en el caso del pago de impuestos ya está instalado un mecanismo de coordinación de acción colectiva. De esta manera, la exigencia de que cada individuo contribuya con su parte al financiamiento de la consecución de estos bienes públicos no sólo es razonable, sino que, *ceteris paribus*, es claramente una obligación moral, cuyo no cumplimiento implica el beneficiarse ilegítimamente del aporte de los demás, violando un principio elemental de reciprocidad. En cambio, en el caso de la participación electoral, en sistemas voluntarios no está instalado un mecanismo eficiente de coordinación de acción colectiva. Por esta razón, no es claro que la responsabilidad moral de no contribuir sea inmediatamente análoga. Me parece, aunque no estoy en condiciones de demostrarlo, que la obligación moral de contribuir a un esquema de acción colectiva se da fuertemente cuando mecanismos eficientes de coordinación están instalados. Si un sistema electoral voluntario que cumple razonablemente con los requisitos básicos de transparencia y de traducir justamente los votos en cargos públicos satisface suficientemente bien la necesidad de un mecanismo eficiente de co-

ordinación no es algo que resolveré aquí, pero parece ser un supuesto muy discutible en la argumentación de Rawls.

## VIII

Lo que sí, pienso, debe concluirse, es que es perfectamente razonable y justo promover la adopción de un mecanismo de coordinación de acción colectiva eficaz en el caso de la participación electoral. Y no hay otro mejor que la obligatoriedad. Volviendo a la analogía con el pago de impuestos, Mancur Olson establece un punto que me parece relevante:

This sort of situation, in which workers do not participate actively in their union, yet wish that members in general would, and support compulsory membership by overwhelming majorities, is of course analogous to the characteristic attitude of citizens toward their government. Voters are often willing to vote for higher taxes to finance additional government services, but as individuals they usually strive to contribute as little as the tax laws allow (and on occasion even less) (1965: 87).

Evidentemente, quisiera argumentar que la actitud que Olson describe no es tan solo racional en el caso de la introducción de la obligatoriedad de la participación electoral. Me parece que es además un deber en el sentido que se había refrendado anteriormente, esto es, en cuanto a hacer lo que nos atañe para contribuir al mayor perfeccionamiento de un sistema político razonablemente justo dadas las circunstancias actuales e históricamente recientes.

En relación a esto es importante aclarar que, aunque se aceptase completamente el argumento de Lomasky y Brennan, no se colige de la presunta inexistencia de un *deber* moral a votar en un sistema voluntario el que exista algo así como un *derecho* a no hacerlo en todo contexto. Heather Lardy ha argumentado persuasivamente en contra de la idea de un derecho a no votar, apoyándose en el excelente, y curiosamente poco citado, trabajo de Alan Wertheimer:

The challenge which remains is to debate the merits of a compulsory voting law in a manner which admits the possibility of such compul-

sion being justified convincingly, given that 'our liberal commitment to the minimization of legal coercion is so pervasive that we cannot even contemplate the idea of compulsory voting, much less defend it'.

A compulsory voting law might infringe liberty, given one interpretation of that value. It would not, however, interfere with liberty as non-domination, indeed would contribute to the strengthening of liberty in this sense. Compulsion might thereby be justified in terms of its contribution to securing wider participation overall or preventing the informal disenfranchisement often attendant on prolonged social or economic deprivation (Lardy, 2004: 23-4).<sup>14</sup>

Lardy toma partido por una interpretación de la libertad en un sentido republicano, siguiendo especialmente a Pettit al definirla como «no dominación», para rechazar un derecho a no votar. Como he indicado anteriormente (ver nota 10), no creo que sea necesario hacerlo para llegar a la misma conclusión. Es decir, creo que Rawls tiene razón cuando plantea que no existe una oposición fundamental entre el republicanismo y su versión del liberalismo, y en particular en relación a este punto: la obligatoriedad de la participación electoral no infringe la libertad, sino que amplía efectivamente el sistema de libertades de los individuos. En otras palabras no es indispensable redefinir el concepto de libertad para que el argumento haga sentido.

## IX

Sólo un último comentario: en el argumento que se ha presentado se intenta eludir toda acusación de un moralismo cívico excesivo. La defensa de la obligatoriedad de la participación electoral aquí esbozada no tiene que ver con el intento de generar un tutelaje moral sobre los ciudadanos y ciudadanas. Es posible —y sólo posible— que la puesta en ejecución de la obligatoriedad de la participación electoral induzca algún tipo de aprendizaje cívico; si así fuese, tanto mejor. Sin embargo, vale la pena remarcar que ésta no es la razón por la cual se defiende su introducción en este trabajo.

Si los argumentos presentados son persuasivos, lo que corresponde no es tanto apelar a la conciencia cívico-moral de los ciudadanos para

---

<sup>14</sup> La cita proviene de Wertheimer (1975).

que voten, sino más bien a su deber relativo a perfeccionar el régimen democrático impulsando un mecanismo de coordinación de acción colectiva que haga razonable la exigencia de participar electoralmente.

#### REFERENCIAS

- ALDRICH, John H. (1993). Rational Choice and Turnout. *American Journal of Political Science*, 37 (1): 246-78.
- CHUAQUI, Tomás. (2005). Participación electoral obligatoria y la protección de la libertad personal. En Claudio Fuentes y Andrés Villar (eds.), *Voto ciudadano. Debate sobre la inscripción electoral* (pp. 109-113). Santiago: Flacso.
- FUENTES, Claudio y Andrés VILLAR. (eds.) (2005). *Voto ciudadano. Debate sobre la inscripción electoral*. Santiago: Flacso.
- HARDY, Clarisa. (2005). Inscripción automática y voto obligatorio. En Claudio Fuentes y Andrés Villar (eds.), *Voto ciudadano. Debate sobre la inscripción electoral* (pp. 115-117). Santiago: Flacso.
- HIRCZY, Wolfgang. (1994). The impact of mandatory voting laws on turnout: A quasi-experimental approach. *Electoral Studies*, 13(1): 64-76.
- HILL, Lisa. (2000). Compulsory voting, political shyness and welfare outcomes. *Journal of Sociology*, 36 (1): 30-49.
- . (2002). Compulsory voting: residual problems and potential solutions. *Australian Journal of Political Science*, 37 (3): 437-55.
- HILL, Lisa y Jonathon LOUTH. (2004). Compulsory voting laws and turnout: Efficacy and appropriateness. Documento presentado en Australasian Political Studies Association Conference, University of Adelaide, 2004.
- HUNEEUS, Carlos. (compilador) (2006). *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*. Santiago: Fundación Konrad Adenauer.
- HUNEEUS, Carlos. (2006). La necesidad de la reforma electoral. En Carlos Huneeus (compilador), *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate* (pp. 13-44). Santiago: Fundación Konrad Adenauer.
- INTERNATIONAL IDEA. (s/f). Turnout in the world: country by country performance. Documento editado por International Institute for Democracy and Electoral Assistance, disponible en <[http://www.idea.int/vt/survey/voter\\_turnout\\_pop2.cfm](http://www.idea.int/vt/survey/voter_turnout_pop2.cfm)>.
- LARDY, Heather. (2004). Is there a right not to vote? *Oxford Journal of Legal Studies*, 24 (2): 303-21.

- LEHMANN, Carla. (1998). La voz de los que no votaron. *Puntos de Referencia* (Santiago: Centro de Estudios Públicos), 197: 1-7.
- LIJPHART, Arend. (1997). Unequal participation: democracy's unresolved dilemma. *American Political Science Review*, 91: 1-14.
- LOMASKY, Loren E. y Geoffrey BRENNAN. (2000). Is there a duty to vote? *Social Philosophy and Policy*, 17 (1): 62-86.
- NAVIA, Patricio. (2004). Participación electoral en Chile. *Revista de Ciencia Política*, 24 (1): 81-103.
- OLSON, Mancur. (1965). *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press.
- PETTIT, Philip. (1997). *Republicanism. A theory of freedom and government*. Oxford: Oxford University Press.
- RAWLS, John. (1971). *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- . (1993). *Political liberalism*. Nueva York: Columbia University Press.
- . (1999). Legal obligation and the duty of fair play. En *Collected papers*. Cambridge: Harvard University Press.
- . (2001). *Justice as fairness. A restatement*. Cambridge: Harvard University Press.
- VALENZUELA, J. Samuel. (2004). ¿El voto voluntario fortalece o debilita la democracia? *Asuntos Públicos*, Informe núm. 399.
- . (2006). ¿Cómo reformar el sistema electoral? Reflexiones en torno a un desafío pendiente del retorno a la democracia en Chile. En Carlos Huneeus (compilador), *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate* (pp. 185-213). Santiago: Fundación Konrad Adenauer.
- WERTHEIMER, Alan. (1975). In defense of compulsory voting. En J. Roland Pennock y John W. Chapman (eds.), *Participation in politics: Nomos XVI*. Nueva York: Lieber-Atherton.



EXPERIENCIA COMPARADA

## LA OBLIGATORIEDAD DEL VOTO EN URUGUAY: SUS FUNDAMENTOS



CARLOS ALBERTO URRUTY  
CORTE ELECTORAL DE URUGUAY

La norma fundamental uruguaya consagra el principio de la soberanía nacional y el régimen republicano representativo de gobierno, que se concilia con el reconocimiento expreso de instrumentos que permiten el ejercicio de democracia directa. Las bases en las que reposa toda la estructura institucional del Estado son los artículos 4 y 82 de la Constitución de la República, que establecen respectivamente: «La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará» y «La Nación adopta para su gobierno la forma democrática republicana. Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma».

El sistema elegido por el constituyente no importa la exclusiva representación del soberano por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ya que hay una parte o forma del poder que ha de ejercerse directamente por el cuerpo electoral. Pero es preciso recordar que conforme al texto constitucional la soberanía radica en la Nación, no en el pueblo. Esto obliga a no confundir «pueblo» con «cuerpo electoral». El pueblo lo integran todos los individuos alcanzados por el ordenamiento jurídico. El cuerpo electoral lo integran exclusivamente las personas a las cuales la Constitución confiere el poder de intervenir en la selección de los gobernantes y de ejercer en forma directa poderes de soberanía. Tal como lo señaló el profesor Arcos

Ferrand, en ningún caso la Constitución admite que el cuerpo electoral esté desligado de toda norma en cuanto a su propia actuación. Ello resulta de la parte final del artículo 82 citado, conforme al cual, en todo caso, la soberanía ha de ejercerse conforme a las reglas expresadas en la Constitución.

La armonización de los artículos 4 y 82 citados consagra el *principio fundamental* que caracteriza y permite afirmar que nos encontramos en presencia de un Estado de Derecho: no existe entidad, agrupamiento u órgano de gobierno, directo o representativo, dotado de un poder tal que le permita actuar por encima o al margen de la Constitución.

El cuerpo electoral, que ejerce directamente la soberanía, es, también él, un *órgano de gobierno*. «Un órgano dotado de atribuciones taxativa y precisamente enumeradas, cuyos modos de actuación están previstos por el derecho y cuyas competencias carecen de eficacia jurídica en cuanto no se cumplan en los términos y conforme a las formas fijadas por el derecho» (Justino Jiménez de Aréchaga, *La Constitución Nacional*, tomo II, p. 157). La palabra directamente a que alude el artículo 82 es indicativa de la diferencia de grado en cuanto a su relación con el soberano que lo transforma en un órgano inmediato, utilizando la terminología de Jellinek, en tanto que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial son órganos mediatos.

El órgano cuerpo electoral, que ejerce directamente la soberanía nacional tiene reconocida por el texto constitucional una competencia plurifuncional. Cumple, en forma predominante, una función jurídica distinta de las otras: la función electoral. Pero coparticipa también, mediante la iniciativa y el plebiscito en el ejercicio de la función constituyente. Y coparticipa, asimismo, aunque en forma limitada, mediante el referendium, en el ejercicio de la función legislativa con potestades exclusivamente derogatorias. Con la particularidad de que su composición difiere según la función que está ejerciendo, ya que se integra sólo con ciudadanos cuando, mediante la iniciativa de reforma constitucional o la decisión plebiscitaria, cumple función constituyente, y en cambio, se integra con todos los inscriptos habilitados para votar (ciudadanos o extranjeros con derecho a voto) cuando ejerce la función electoral o cuando mediante el referéndum participa en el ejercicio de la función legislativa.

El reconocimiento por el constituyente de este órgano cuerpo electoral al cual se ha encomendado el ejercicio directo de la soberanía nacional, fundamenta la obligatoriedad del sufragio.

En todos los pueblos regidos por instituciones libres, el sufragio se ha reconocido a los integrantes de la sociedad política como un derecho inherente a su condición de miembros de la misma. Pero, en tanto titulares de ese especial órgano de gobierno que es el cuerpo electoral, sus integrantes, cuando ejercen ese derecho cumplen además una verdadera función de soberanía.

La soberanía es una función que ejerce la sociedad, como un organismo especial. Es un poder o una facultad de la sociedad y no de los individuos que la componen, aisladamente considerados.

En su curso de *Derecho Constitucional*, decía Justino Jiménez de Aréchaga (el primero de los Aréchaga, abuelo del que cité anteriormente):

El sufragio es una función de la sociedad y cuando el ciudadano vota lo hace solo a título de miembro de ella [...] Si en casi todas las Constituciones políticas de los pueblos libres se dice que la atribución del sufragio es un derecho inherente a la calidad de ciudadano es porque la expresión ciudadano designa al hombre, no bajo el aspecto de ser individual y autónomo, sino como elemento componente de la sociedad y como miembro, en consecuencia, de la soberanía nacional [...] Cuando los ciudadanos votan para constituir los poderes públicos, no ejercen un derecho o una función personal, sino que concurren, como elementos componentes del organismo social, a la producción de una acción compleja de este organismo.

Los derechos individuales los posee el hombre por su sola calidad de hombre, son inherentes a su naturaleza, constituyen los atributos de su personalidad. El sufragio sólo corresponde al individuo como miembro de la sociedad política. Los primeros son funciones del individuo; el segundo es propiamente una función de la sociedad. Todo miembro de la sociedad política tiene la obligación más estricta de contribuir con su voto a la constitución de los centros de autoridad destinados a regir los intereses públicos.

Si el sufragio se encara exclusivamente como un derecho, ¿por qué condenar a quien lo vende o lo emplea de modo que sea bien recibido

por la persona a la que se desea agradar por motivos interesados? A diferencia de los derechos individuales que son ejercidos por los individuos teniendo en cuenta solo su interés personal, sus deseos y aún sus caprichos, sin más restricción que el respeto a la libertad ajena, *los derechos políticos* —y el sufragio es su mayor ejemplo— por ser funciones propias del organismo social, por poseerlos los ciudadanos únicamente a título de elementos componentes de ese organismo, y por tener por exclusivo objeto la dirección de los intereses públicos, sólo deben ser ejercidos teniéndose en consideración el bien público, los intereses políticos de la sociedad.

#### LA NORMATIVA URUGUAYA

- La Constitución uruguaya de 1918 introdujo en su Sección II las bases del sufragio. Luego de establecer que todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación y como tal elector y elegible en los casos y formas que se designarán, dispuso que el sufragio se ejerza en la forma que determine la ley pero sobre las bases que a continuación enumera. La primera de las bases enumeradas es «la Inscripción obligatoria en el Registro Cívico».
- La Ley 7.690 de 9 de enero de 1924, que organizó el Registro Cívico Nacional y creó la Corte Electoral, tipificó en su artículo 194 como delito electoral «la omisión en que incurren los ciudadanos al dejar voluntariamente de inscribirse en el Registro Cívico Nacional».
- La reforma constitucional de 1934 otorgó jerarquía constitucional a la Corte Electoral, extendió el derecho al sufragio a los extranjeros con familia constituida en el país y determinada cantidad de años de residencia en el mismo, aun cuando no optaran por obtener la ciudadanía uruguaya y, al enumerar las bases del sufragio, agregó a la condición de secreto su carácter *obligatorio*.
- La obligatoriedad del sufragio no tuvo sanción hasta la promulgación de la Ley 13.882 el 18 de septiembre de 1970. En esta ley se establece una pena de multa, cuyo monto debe fijar la

Corte Electoral previamente a cada elección, a quien, sin causa justificada, no cumpliera con la obligación de votar y, además, la prohibición de ingresar a la Administración Pública. La ley describe las causas fundadas que eximen de la obligación de votar, la forma de acreditarlas y establece un conjunto de vías indirectas para obligar al pago de la multa a quien, no estando asistido de una causal de justificación, ha omitido cumplir con su obligación.

- Uruguay se ha caracterizado durante el siglo pasado por registrar un elevado porcentaje de votantes en sus actos electorales. Ese porcentaje fue considerablemente aumentado a partir de la sanción de la ley de septiembre de 1970. Lo demuestran las siguientes cifras: 1958: 71,3%; 1962: 76,6%; 1966: 74,3%; 1971: 88,6%; 1984: 87,8%; 1989: 88,6%; 1994: 91,4%; 1999: 91,7%; 2004: 89,6%.



EXPERIENCIA COMPARADA

## LO BUENO, LO MALO Y LO FEO DEL VOTO OBLIGATORIO EN COLOMBIA: UN DEBATE INCONCLUSO



ELISABETH UNGAR

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, COLOMBIA

El título que encabeza estas breves reflexiones sobre el voto obligatorio no es original (Franco, 1997). Sin embargo, en Colombia sigue vigente porque no parece haber acuerdo sobre la pertinencia, viabilidad y utilidad de adoptar esta norma en nuestro país. En diversas ocasiones se ha promovido su implementación, generalmente después de conocerse los resultados electorales, y como reacción ante las relativamente altas cifras de abstención electoral que suelen presentarse en las elecciones, en particular en las de Congreso y en las locales y regionales. Las propuestas más reciente fueron formuladas por algunos congresistas,<sup>1</sup> analistas políticos y periodistas, apenas pocos días después de conocerse los resultados de los comicios parlamentarios y presidenciales de marzo y mayo últimos, cuando la abstención fue del 59,42% y 55%, respectivamente.<sup>2</sup> Además de estas propuestas, que podríamos llamar «coyunturales», el debate también se ha dado, sin que se haya aprobado ninguna proposición en este sentido, en el marco de las discusiones de varios proyectos de reforma política, como por ejemplo la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, la Reforma Política propuesta durante el Gobierno de Andrés Pastrana y el proyecto de Referendo presentado por el Presidente Álvaro Uribe Vélez.

---

<sup>1</sup> Concretamente, el representante a la Cámara por el departamento de Valle del Cauca, Roy Barreras, presentó el proyecto de Acto legislativo 101 de 2006, «Por el cual se establece la obligatoriedad del voto», el cual no ha comenzado a ser debatido.

<sup>2</sup> A pesar de haber sido reelegido en la primera vuelta presidencial con una mayoría cercana al 63%, sus votos solamente representan el 31% del censo electoral.

El tema no fue incluido en los debates que antecedieron a la aprobación de la Reforma Política de 2003, conocida como el Alto Legislativo 001 de 2003, a pesar de los cambios sustanciales que esta introdujo al sistema electoral y de partidos. Esta reforma hace parte de una serie de cambios que se han aprobado en Colombia en los últimos tres años, y que junto con la que permite la reelección inmediata del Presidente de la República, van a tener efectos relevantes en la manera de acceder al poder, de ejercerlo y de permanecer en él. Entre sus objetivos están fortalecer, democratizar y racionalizar el sistema de partidos y los partidos políticos, y por esta vía contribuir a hacer más efectivo y eficiente el trabajo del Congreso. Asimismo, esta reforma dispuso que los partidos debían organizarse en bancadas. En cuanto al sistema electoral, los principales cambios fueron la introducción de la lista única, el voto preferente, la cifra repartidora y el establecimiento de unos umbrales mínimos para poder acceder a una curul en el Congreso.

Para contextualizar el debate en el marco de la realidad colombiana, es importante tener en cuenta que Colombia es el único país de Latinoamérica donde el voto nunca ha sido obligatorio, a pesar de la regularidad histórica de las elecciones, como tampoco lo es el registro de los votantes. No obstante, existen algunos estímulos para los electores.

Los argumentos a favor o en contra de la inclusión o no del voto obligatorio en el marco jurídico colombiano retoman las principales discusiones que sobre éste se han dado en otros países. Como ya se señaló, una de las posiciones más recurrentes a favor de la iniciativa en Colombia hace referencia a la supuesta incidencia positiva que la obligatoriedad del sufragio tendría sobre la abstención electoral y, en esta medida, sobre la legitimidad y credibilidad de las elecciones en particular y de la democracia representativa en general. Incluso, hay quienes han propuesto establecer la medida con carácter temporal (por un determinado número de años), aduciendo que con ello no solamente se lograría el propósito mencionado, sino que además serviría para promover una cultura política más participativa. Sin embargo, en contra se ha argumentado que esta temporalidad, en el mejor de los casos, produciría resultados igualmente temporales, sin que con ello se obtengan los objetivos de fondo.

De todas maneras, quienes no comparten el argumento de la incidencia directa del voto en incrementos en la participación electoral, aducen que la evidencia empírica para América Latina no es lo suficientemente contundente, y que, aún si lo fuera, la medida no parece haber tenido mayor ingerencia en la estabilidad institucional y en la profundización democrática de muchos de los países donde el voto no es opcional. Prueba de ello son países como Bolivia, Perú, Venezuela y Ecuador. Además, señalan que en muchos casos la participación se relaciona más directamente con el interés —o desinterés— que suscita una determinada contienda electoral que con la obligatoriedad del sufragio. Dentro de esta línea de pensamiento también se cuentan quienes sostienen que el carácter democrático de la participación electoral no está determinado, por lo menos sustancialmente, por el número de sufragantes, sino por las reglas que definen quiénes eligen y quiénes pueden ser elegidos y por las características del sufragio, en términos de su universalidad, y de que refleje realmente la voluntad popular. Finalmente, es relevante mencionar que según varios autores, el voto obligatorio produciría un efecto no deseado y no deseable, como es el incremento de los votos nulos y blancos, manifestaciones electorales que en Colombia son bastante altas y, en el caso de los primeros, muy preocupantes. Por ejemplo, para las últimas elecciones de Senado los votos nulos y las tarjetas no marcadas alcanzaron algo más que el 16% del total de votos, mientras que para la Cámara de Representantes la cifra fue del 19,1% (Reina Otero, 2007).

De cualquier manera, un punto de referencia importante en el debate sobre la conveniencia o no del voto obligatorio es el reconocimiento de que si bien el ejercicio del sufragio no hace necesariamente democrática a una sociedad, restricciones al mismo sí hacen que la sociedad no sea plenamente democrática. En este sentido, es pertinente preguntarse si en el caso colombiano, donde diferentes actores armados han ejercido durante muchos años presiones contra candidatos y electores, es conveniente implementar el voto obligatorio. O si esta medida no tiene que estar precedida, o al menos acompañada, de otras que garanticen que las elecciones van a ser libres, transparentes y universales. Dicho en otros términos, el debate debe contemplar la disyuntiva, inevitable en Colombia, de si el voto obli-

gatorio puede convertirse en un antídoto eficaz contra la intromisión armada en los procesos electorales y contra las prácticas corruptas, como por ejemplo la compra de votos, o si por el contrario puede estimularlas, ante la precariedad institucional para controlarlas.

Estas inquietudes nos remiten a la pregunta de si el voto obligatorio constituye o no una restricción al ejercicio de un derecho y, por otro lado, si los niveles de abstención —por supuesto dentro de límites razonables— constituyen una limitación a la democracia.

Muchos analistas y académicos consideran que votar es un deber ciudadano que se desprende o va de la mano de su condición de derecho ciudadano. Por ejemplo, en el Proyecto de Acto Legislativo<sup>3</sup> que pretende regular la materia, se afirma que «el salir a votar se hace un deber si se tiene en cuenta la función política del voto [...] Además, como sostiene Kelsen, el voto obligatorio no coarta la libertad del ciudadano en tanto que sólo lo obliga a participar en la elección, pero no influye en la manera de votar del ciudadano, ni ejerce influencia alguna sobre su voto».<sup>4</sup> Para otros, no votar es parte del fuero de los ciudadanos, cuya libertad de decidir no puede ser limitada. Es decir, que más que un deber formal, es parte de la responsabilidad política de participar, pero no una obligación. Incluso, al respecto la Corte Constitucional conceptuó lo siguiente:

Una tercera anotación completa la exposición del contenido normativo del sufragio como derecho, y da pie para examinar el alcance de su consagración también como deber. Las mismas normas que consagran el ejercicio del voto como una actividad esencialmente libre hacen inmune al abstencionista a la acción del legislador tendiente a prohibir el no ejercicio del derecho al voto, o a atribuirle alguna pena, a la vez que hacen incompetente al Congreso para actuar de ese modo, «pues el sufragante conserva en todo caso el derecho de abstenerse de votar, votar en blanco o hacerlo en favor de cualquier candidato» (Sent. C-145/94, M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Otro de los argumentos que suele esgrimirse cuando se debate la

---

<sup>3</sup> En Colombia los proyectos de Acto Legislativo son los que contienen propuestas de reforma a la Constitución.

<sup>4</sup> Exposición de Motivos, proyecto de Acto legislativo 101 de 2006, «Por el cual se establece la obligatoriedad del voto»

pertinencia del voto obligatorio es que, aún si este contribuye a aumentar la participación electoral, no es claro que estos incrementos puedan ser consideradas manifestaciones reales y legítimas de una mejor participación. Es decir, si al aumentar la participación electoral se mejora automáticamente la calidad de la democracia. En la misma línea están quienes sostienen que al no garantizar una eficaz y efectiva rendición de cuentas de los elegidos ante los electores, ni una mejor representación, dos elementos fundamentales de la gobernabilidad democrática, el voto obligatorio aporta al fortalecimiento democrático. Es decir, que si bien la posibilidad de que los ciudadanos puedan presionar o exigirles a los gobernantes el cumplimiento de las promesas electorales y la satisfacción de sus demandas y necesidades básicas, así como el pleno respeto de sus derechos, pasa por el ejercicio electoral, no se agota en él. A la luz de la experiencia reciente de varios países latinoamericanos donde el sufragio es obligatorio, no sobra sopesar las consecuencias del voto antisistema, antipartidos y antipolítica sobre la estabilidad de sus respectivos regímenes. Aun cuando algunos gobiernos de la región han recibido un amplio apoyo electoral, esto no necesariamente se ha traducido en un mayor respeto del Estado de Derecho ni en un reconocimiento de los derechos de las minorías.

En síntesis, la pregunta relevante parece ser si el voto obligatorio es o no democrático y si fortalece o debilita a la democracia. La experiencia de América Latina parece no arrojar datos concluyentes y generalizables en una u otra dirección. Cada caso debe ser analizado a la luz de sus propias experiencias y de las particularidades y características de su sistema político. De cualquier manera, si se quieren fortalecer los cimientos de la democracia, las medidas para aumentar la participación electoral tienen que ir acompañadas de políticas conducentes a mejorar la calidad de la participación política en general y de la participación electoral en particular. Es decir, el voto obligatorio, o en su defecto los incentivos a los votantes, deben contribuir a crear ciudadanos más informados y a mejorar los canales y mecanismos de rendición de cuentas.

En países como Colombia, el debate sobre el voto obligatorio no puede sustraerse, como ya se mencionó, de una realidad que en los últimos años ha estado marcada por la existencia en muchas regiones

del país de coacciones que limitan la libertad del sufragio —desde asesinatos y coacciones físicas o amenazas por parte de actores armados a candidatos, electores y jurados de votación y la presentación de candidatos únicos,<sup>5</sup> pasando por la compra de votos, hasta el clientelismo<sup>6</sup>—, y por dificultades de diversa índole para depositar un voto informado.

Estas preocupaciones han sido planteadas en diversos debates, e incluso en el Salvamento Parcial de Voto de una decisión adoptada por el Consejo de Estado sobre el referendo propuesto por el Presidente Álvaro Uribe, una Magistrado del Consejo Nacional Electoral manifestó lo siguiente:

Si bien en Colombia no existe el voto obligatorio, el ejercicio de este derecho por el ciudadano que a bien lo tenga, no exime de las garantías que el Estado debe conferirle para su realización, de tal suerte que cuando un ciudadano se ve imposibilitado de ejercer su derecho al voto por falta de garantías o la debida protección del Estado, es indudable que se le vulnera un derecho fundamental que goza de especial protección; cabe recordar que el artículo segundo del Código Electoral prescribe que las autoridades tienen la obligación de proteger el ejercicio del sufragio.<sup>7</sup>

A manera de conclusión, se puede afirmar que no hay verdades absolutas sobre la conveniencia o no del voto obligatorio. Sus ventajas, principalmente su aparente incidencia en el aumento de la participación electoral y una cualificación de la cultura política, son condiciones necesarias pero insuficientes para mejorar la representación y la representatividad, la legitimidad del sistema y el fortaleci-

---

<sup>5</sup> En los últimos meses, la Corte Suprema de Justicia ha comenzado a hacer públicas las investigaciones que viene adelantando contra políticos por sus supuestos vínculos con los paramilitares. Para un análisis sobre las relaciones entre los paramilitares y políticos, véase, entre otros, López (2005) y Duncan (2006).

<sup>6</sup> Eduardo Díaz Uribe, por ejemplo, concluye uno de sus estudios sobre este tema con la siguiente afirmación: «existe una alta relación entre los niveles de abstención y el monto de los recursos públicos y privados que movilizan las maquinarias con fines electorales» (tomado de Exposición de Motivos, proyecto de Acto Legislativo 101 de 2006, «Por el cual se establece la obligatoriedad del voto», citando a Díaz Uribe, 1986: 68).

<sup>7</sup> Bogotá, 2004, Resolución núm. 6974 de 2003.

miento de la democracia. Estos objetivos deben ir acompañados de decisiones que propendan por el fortalecimiento y democratización de los partidos políticos, el sistema de partidos y el Congreso; por la creación de eficaces y efectivos mecanismos de rendición de cuentas y por la adopción de una normatividad electoral y de financiación política que garantice la transparencia, universalidad y libertad del ejercicio del deber y el derecho ciudadano de elegir y ser elegido.

#### REFERENCIAS

- DÍAZ URIBE, Eduardo. (1986). *El clientelismo en Colombia: un estudio exploratorio*. Bogotá: El Áncora Editores.
- DUNCAN, Gustavo. (2006). *Los señores de la guerra*. Bogotá: Planeta y Fundación Seguridad y Democracia.
- FRANCO, Beatriz. (1997). Lo bueno, lo malo y lo feo del voto obligatorio. *Revista Estrategia Económica*, enero 31.
- LÓPEZ, Claudia. (2005). Del control territorial a la acción política. *Revista Arcanos* (Corporación Nuevo Arco Iris), 11.
- REINA OTERO, Alexander. (2007). La democracia no es sólo elecciones. Disponible en <[http://www.lainsignia.org/2006abril/ibe\\_019.htm](http://www.lainsignia.org/2006abril/ibe_019.htm)>.





## EL VOTO ELECTRÓNICO



# LA VOTACIÓN ELECTRÓNICA



MAHMUD ALEUY  
PROYECTAMÉRICA

## BREVE MARCO CONCEPTUAL

Las nuevas tecnologías de información y comunicación se han masificado al inicio del siglo XXI, alcanzando incluso la esfera de los procesos políticos y sociales.<sup>1</sup> En este ámbito, han sido una herramienta útil de comunicación entre los gobiernos y los ciudadanos, pero también han facilitado los procesos electorales y, específicamente, el acto de votar (véase Araya y Porrúa, 2004).

Al ser el sufragio un acto esencialmente simbólico, no lo podemos restringir sólo a la emisión del voto. Hay que tener cuidado, además, en diferenciar el acto de votar por vías cibernéticas con el nuevo fenómeno conocido como *democracia digital*.

Es necesario considerar, en primer lugar, lo que entendemos por *voto electrónico*.<sup>2</sup> Juan Rial lo define en dos aristas, una amplia y otra restringida:

Una acepción amplia del concepto voto electrónico implica la referencia a todos los actos electorales factibles de ser llevados a cabo apelando a la tecnología de la información. Estos incluyen el registro de los ciudadanos, la confección de mapas de los distritos electora-

---

<sup>1</sup> Para aspectos relacionados con cuestiones técnicas, véase Hardings y Fuentes (2005); para aspectos sociales, Brunner (2003); y para cuestiones filosóficas, Lévy (2004).

<sup>2</sup> Un breve resumen y una amplia bibliografía de un conjunto de aspectos relacionados con la votación electrónica puede verse en Sarker (2005).

les, la gerencia, administración y logística electoral, el ejercicio del voto en sí mismo, culminando con los escrutinios, la transmisión de resultados y su certificación oficial. En una acepción restringida refiere exclusivamente al acto de votar [...] [En esta acepción] nos podemos referir al voto digital, entendiendo por tal a la posibilidad de votar utilizando internet, o al voto electrónico, realizado por medio de máquinas y programas que no están conectados a la Red de Redes (Rial, 2006).

Otros autores definen el mismo concepto como:

reproducción de los esquemas convencionales de votación, que emplean urnas y papeletas. En estos casos [...] el reto es diseñar protocolos que incorporen mecanismos de seguridad robustos para seguir proporcionando las garantías que actualmente tienen los votantes; entre ellas, las de que su voto ha sido adecuadamente tenido en cuenta y que no pueda relacionarse su nombre con la opción que eligió (Gómez y otros, 2006).

Al revisar estas definiciones y observar los resultados en algunos países donde este modelo se ha impuesto, algunos expertos llegaron a la conclusión que el proceso del voto electrónico tiene tres niveles o escenarios. El primer escenario es el clásico de votación:

en este escenario se englobarían tanto las votaciones mediante papeletas, como aquéllas que se sirven de tarjetas perforadas o de lectores ópticos. Estas experiencias no pueden ser consideradas como un sistema de voto electrónico propiamente dicho, pero hasta ahora, han sido una referencia para los distintos escenarios electrónicos que se han propuesto (Gómez y Carracedo, 2006).

En el segundo escenario encontraríamos aquellos que:

basándose en la forma de operar el método clásico, sustituyen alguno de sus elementos físicos y procedimientos manuales por algún tipo de sistema o de proceso electrónico. Estos sistemas serían los denominados propiamente como sistemas de voto electrónico. Entre estos posibles sistemas tenemos los que utilizan alguno o varios de los siguientes elementos: tarjetas magnéticas (para autenticar al votante o incluso para emitir el voto), urna electrónica (para la

recepción y recuento de votos), pantalla (tablero) de votación (para seleccionar la opción de voto elegida), cabina electrónica (para garantizar la privacidad), software de distintos tipos (para el proceso de escrutinio). En todos estos escenarios, los procesos por automatizar son los que se realizan comunmente en el colegio electoral, y que pueden ser sintetizados en tres: el primero es el de la autenticación del votante, el segundo es el proceso de votar propiamente dicho y el tercero, todo lo relativo a la gestión y procesamiento del contenido de la urna electoral.

Todos los componentes electrónicos utilizados en estos escenarios, tratan de automatizar alguno de estos procesos (Gómez y Carracedo, 2006).

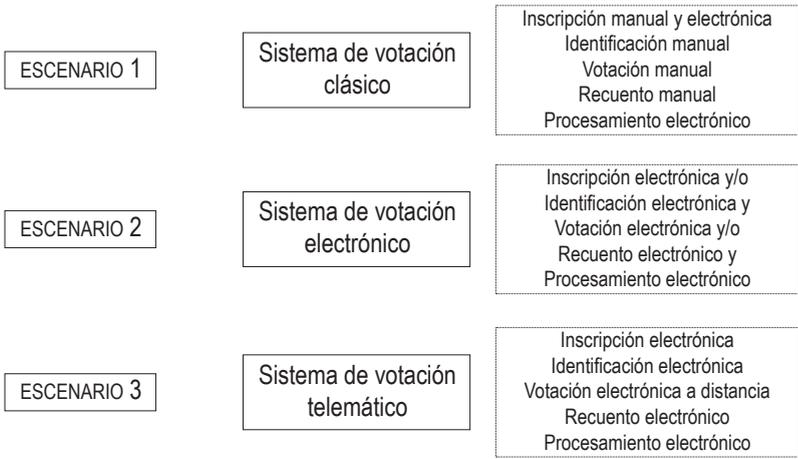
El tercer escenario, considerado:

el nivel más avanzado en la automatización del proceso de votación sería el determinado por los sistemas de votación que hacen uso de las redes telemáticas y que podríamos denominar como *voto telemático*.<sup>3</sup> En éstos, la urna no se encuentra a la vista del votante (caso del voto electrónico antes citado), sino que se relaciona con un agente telemático ubicado físicamente en un lugar remoto, al igual que el resto de los agentes que intervienen en la supervisión del sistema. Aquí podríamos distinguir dos grupos: los que utilizan las redes telemáticas (públicas o privadas) para la interconexión de los distintos colegios electorales, o bien los que proponen la votación desde la casa (normalmente a través de Internet). En los escenarios del primer grupo, el elector tiene que desplazarse hasta el colegio electoral (o centro equivalente de votación) para emitir su voto. El uso de redes telemáticas para la interconexión de los colegios electorales y el organismo encargado de la supervisión final permite una rápida recolección de los datos y una expedita publicación de los resultados.

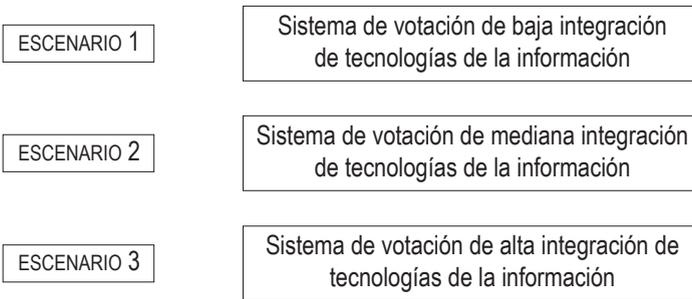
En resumen:

---

<sup>3</sup> Para detalles del tránsito de voto electrónico a telemático, véase Gómez, Moreno y Pérez (2006).



O bien:



La propuesta de un Sistema de Votación a través de la red que llegue a tener aceptación por parte de los ciudadanos, deberá, al menos, ofrecer las mismas garantías que nos brinda el sistema tradicional de voto, que además permite llevar a cabo un recuento visible que puede ser revisado manualmente.

El segundo grupo, votación desde casa a través de Internet, es el más atractivo desde un punto de vista tecnológico, pero es más vulnerable debido a los problemas de seguridad que plantea (venta de votos, coacción, monitoreo clandestino, denegación abusiva del derecho a voto y entrega de resultados finales oficiales distintos de los verdaderos). Además, desde un punto de vista sociológico, plantea serios interrogantes debido, en gran parte, a lo que puede significar el que no todo el mundo tenga las mismas oportunidades de acceso.

De todo lo anterior se deduce que es fundamental que las propuestas de sistemas de votación telemática que aspiren a ser utilizadas a gran escala, ofrezcan respuestas a estas inquietudes (Gómez y Carracedo, 2006).

Con respecto a las formas de votación electrónica se pueden identificar dos modelos: el modelo norteamericano, que apuesta por aumentar la democracia directa, es decir, que Internet se convierta en el instrumento que multiplique la participación de los ciudadanos en la política, y el modelo europeo, que se contenta con utilizar Internet para mejorar la democracia representativa, es decir, consultando a los ciudadanos, pero abriendo menos instancias de decisión directa para ellos (Elizondo, 2006).

Dentro del modelo norteamericano nace el controvertido concepto de *democracia digital*:

Bajo este término tan sugerente, con frecuencia se hace únicamente referencia a servicios más o menos sofisticados ofrecidos por las Administraciones, tendientes a facilitar las gestiones ciudadano-administración. Dentro de esta categoría se pueden englobar desde los sistemas más básicos que proporcionan exclusivamente acceso a la información (Ej. información sobre becas) hasta los sistemas más sofisticados de ventanilla electrónica o ventanilla única que permiten sustituir los trámites presenciales por trámites realizados por vía telemática (Ej. tributación de impuestos por Internet).(...) Sin embargo, también el término Democracia Digital hace referencia a los sistemas que proporcionan un cauce de participación ciudadana para la toma de decisiones<sup>4</sup>. Estos sistemas se articulan, en su forma más simple, a través de encuestas y votaciones telemáticas, habitualmente sobre temas muy cercanos a los ciudadanos. La categoría más avanzada y completa de estos sistemas participativos incluye el empleo de plataformas telemáticas para permitir a los ciudadanos participar en debates y expresar su opinión sobre los temas que más directamente les atañen, con el objetivo primordial de que su voz sea escuchada y considerada cuando se alcancen las conclusiones finales (Gómez y otro, 2006).

---

<sup>4</sup> Véase ponencia de Noé Cornago, «El debate sobre la democracia electrónica como síntoma: hacer un replanteamiento del problema», Bilbao, 2003.

Este concepto también tiene detractores que indican que la esencia del concepto de democracia no recae solamente en la acción de votar y transparentar información gubernamental, por ende es bastante ambicioso denominarlo *democracia*. Además, observan que:

la problemática sociopolítica generada de forma directa por la implantación masiva de servicios telemáticos es lo que denominamos *estratificación digital*,<sup>5</sup> que se centra en el estudio de los discursos y prácticas asociadas con las desigualdades y diferencias en el acceso a computadores, infraestructura de entrada a la red y adquisición de conocimientos, que se dan entre las distintas clases sociales, dependiendo también de situaciones como etnia, género, nivel educativo, etc. En inglés, este campo de estudios es conocido como *digital divide*. Este término ya es centro de una fuerte polémica a causa de su falta de precisión: es vago y no abarca la complejidad del problema. En español, ha empezado a traducirse como «brecha digital», denominación que mantiene las limitaciones y carencias del término inglés. A nuestro juicio, el término *estratificación* aquí propuesto refleja más claramente la multiplicidad de factores que implica y su jerarquización social (Gómez y otros, 2006).

Para llevar todo esto a la práctica se debe entender también cuáles son los sistemas posibles para su implementación. Los sistemas pueden ser totalmente integrados por componentes electrónicos y/o digitales, o parcialmente computarizados, manteniéndose el carácter manual del resto de las operaciones. Los sistemas integrados de votación electrónica implican que el proceso de identificación del ciudadano, el acto del voto, el escrutinio y la transmisión de datos se haga con máquinas electrónicas y medios digitalizados. Hasta hoy, ningún país ha llegado a este nivel. En los sistemas que usan parcialmente tecnologías electrónicas existen varias posibilidades y hay varios ejemplos de su aplicación. El caso más común es la transmisión de resultados en base al uso de líneas telefónicas, de fax, eventualmente de teléfonos satelitales, procesándose los datos mediante computadores. Todo el resto de la tarea es manual. La gran mayoría de los procesos electorales del mundo cae en esta categoría, por lo que que-

---

<sup>5</sup> José Cariacedo, «Explorando la estratificación digital. Jerarquías y desigualdades en las sociedades de la información», 2002.

dan muy pocas naciones que esperan el resultado del recuento oficial manual para hacer la comunicación correspondiente al público.

El uso de máquinas *ad hoc* para votar, denominadas MaVoGED (máquinas de votar de grabación electrónica directa o por su sigla en inglés DRE, VM) ya se ha impuesto en varias circunscripciones de los estados de Estados Unidos, así como en Brasil.

Para la transmisión de resultados se utiliza internet con diversos tipos de conexión, telefonía tradicional, o celular o satelital, además de los sistemas tradicionales de transporte directo de los datos. El procesamiento de los mismos requiere el uso de programas de conteo *ad hoc* y que se realicen las operaciones correspondientes para la adjudicación de cargos, de acuerdo a las normas legales vigentes y conforme a las instrucciones impartidas por el programa correspondiente.

La necesidad de desarrollar nuevos sistemas para identificar de manera más precisa al votante ha pasado a ser una de las tareas de hoy. Actualmente la emisión de documentos con códigos de barras o códigos magnéticos no mejora en mucho los niveles de identificación respecto a la mera constatación visual de una persona y su documento que puede tener una fotografía. Para quien no tiene un entrenamiento específico (y normalmente los miembros de una mesa de votación no pueden adquirirlo para cumplir su función por sólo un día) es muy difícil afirmar que la persona que presenta un documento es la misma que la indicada por los datos allí estampados. Al pasar una banda magnética o un código de barras por un escáner pueden aparecer en la pantalla los datos de ésta, o simplemente indicar que la tarjeta pasada corresponde a una persona registrada. Claro que el sistema permite que esa tarjeta presentada sólo puede usarse una vez.

Un sistema «seguro» implicaría la comprobación *in situ* de datos biométricos, por ejemplo, la constatación de las huellas digitales mediante su escaneo para confrontarlas con las registradas al momento de ingresar al padrón, o el registro del iris del sujeto que se presenta a votar. Pero estos sistemas son todavía muy caros y aún lentos para identificar poblaciones numerosas, porque implican contrastar los datos de cada individuo en el registro de la base de datos y luego contra todo el universo registrado, para evitar que se vote más de una vez.

Para procesar escrutinios se puede apelar al uso de escáneres y máquinas que reconocen marcas. Normalmente consisten en círculos, óvalos, rectángulos o cuadrados rellenos con tinta o grafo que indican las opciones del elector. Hecho el reconocimiento, la máquina almacena los datos. En varios de los exámenes de control masivo realizados en universidades o institutos secundarios también se suele utilizar este mecanismo. La máquina «lee» las marcas y al finalizar el acto electoral totaliza y trasmite los resultados. Como hay un respaldo en papel, dado que se guardan las boletas escaneadas, se puede comprobar si el conteo electrónico corresponde al total registrado en el papel.

Todo organismo electoral debe cumplir con requisitos básicos para asegurar la integridad del proceso. La igualdad supone una persona un voto. La accesibilidad implica que todos los ciudadanos deben tener la posibilidad de votar y también de ser candidatos de acuerdo con las normas constitucionales y legales existentes. Debe asegurarse que el voto sea secreto. El proceso debe ser transparente y abierto a la observación de todos los ciudadanos. El proceso electoral no debe favorecer a ninguna fuerza partidaria o candidato sobre otros, debe garantizar la neutralidad. La simplicidad es necesaria de modo que la instrucción del votante sea mínima para evitar errores. Flexibilidad y movilidad son requeridas, el sistema debe ofrecer alternativas para quienes viajan y para quienes tienen problemas físicos, de modo de no negarles el derecho a voto. El proceso debe cumplir con el principio de verificabilidad, debe ser auditable en cada una de las etapas de su funcionamiento. También la rapidez en el recuento y transmisión de resultados confiables en el menor tiempo posible para no crear incertidumbre en el ámbito político, son esenciales. El sistema debe evitar la rápida obsolescencia de modo que asegure durabilidad a un costo razonable, permitiendo que los métodos de votación electrónica sean «mejorables» (posibilidad de *upgrade*).

Dado que una elección no es un estudio basado en los principios de las muestras probabilísticas, sino una consulta a un universo definido, el recuento de la totalidad de los ciudadanos habilitados para votar debe generar un resultado sin margen de error. El resultado debe ser exacto, reflejando la voluntad precisa del cuerpo electoral. Debe expresar sin errores cuál fue la voluntad de los ciudadanos votantes, sin ninguna alteración. Los sistemas electrónicos, al eliminar

opciones dudosas que normalmente se presentan en sistemas manuales (doble voto, voto fuera de los lugares en que debe marcarse, boletas defectuosas o arruinadas, etc.), permiten superar este inconveniente. Pero, sin embargo, los problemas de seguridad de los sistemas electrónicos pueden ser importantes (Rial, 2006).

#### NUEVAS FORMAS DE VOTACIÓN

##### **a) Sistemas de voto electrónico mediante aparatos situados en los colegios electorales<sup>6</sup>**

Estos sistemas incorporan aparatos que se instalan en los colegios electorales. El votante sigue desplazándose hasta allí físicamente. También tiene la asistencia y el control del personal del recinto de votación. Esto implica, entre otras cosas, que la etapa de identificación, autenticación y validación seguirá realizándose de forma convencional. A continuación se exponen los tres grandes tipos de sistema que se aplican hoy en día en algunas democracias occidentales:

*Sistema de votación mediante tarjeta perforada.* El elector al expresar su preferencia debe perforar su opción en una tarjeta a través de un aparato (no electrónico, sino más bien mecánico). En un segundo momento, la tarjeta es introducida en una urna-tabulador capaz de realizar el recuento de las perforaciones asignadas a cada opción. Este sistema es todavía muy utilizado en varios estados norteamericanos, a pesar de haber quedado bastante obsoleto.<sup>7</sup>

*Sistemas de voto mediante un aparato lector.* Es la evolución del sistema anterior. Se trata de aparatos capaces de «leer» marcas realizadas

---

<sup>6</sup> Un interesante punto de vista de sustitución de los sistemas electrónicos por ser considerados poco confiables es la propuesta del uso del sistema Braille que se puede ver en <[www.votoaccesible.com](http://www.votoaccesible.com)>.

<sup>7</sup> El escándalo que tuvo lugar en las elecciones presidenciales en dos condados de Florida puso de manifiesto sus carencias. En aquella ocasión, un mal diseño de la presentación de las opciones que se muestran al votante para la perforación, generó confusiones y muchos electores establecieron una opción errónea emitiendo su voto por un candidato no deseado.

por el votante en una papeleta con un bolígrafo. Es el mismo sistema utilizado para el tratamiento de algunas loterías o tests. En este sistema podemos decir que tampoco el votante entra en contacto directamente con la tecnología. Pero sí su papeleta —que sigue siendo de formato papel— se introduce en el aparato lector y de recuento. Actualmente, el aparato lector ha sido desarrollado de manera que ya no sólo reconoce cruces o marcas, sino también caracteres como números (que permitirían ordenar opciones) o incluso palabras.

*Sistemas de voto mediante aparatos de grabación directa.* Con este tipo de sistema el votante entra totalmente en contacto con la tecnología en todas las fases de la emisión de su voto. Se trata de aparatos similares a los cajeros automáticos, en los que el elector establece sus preferencias gracias a una pantalla táctil o a una pantalla y un teclado. En algunos casos, el propio aparato registra el voto. En otras, el voto se graba en un soporte externo que el votante ha introducido previamente en el aparato (por ejemplo, una tarjeta magnética). Tras emitir su voto, el elector utiliza su tarjeta a modo de una papeleta tradicional, introduciéndola en una urna, que a su vez será un aparato lector de tarjetas magnéticas y que realizará el recuento.

Variantes de este sistema son utilizadas actualmente en países como Bélgica, Australia o Brasil, entre muchos otros.

## b) Sistemas de voto electrónico remoto

Este segundo gran tipo de sistema de votación electrónica es el que prevé que el votante no deba desplazarse hasta el colegio electoral y pueda emitir su voto a través de la red. Puede tratarse de una red interna y controlada por la propia institución que organiza la elección, o puede realizarse la votación desde cualquier plataforma conectada a internet (principalmente un ordenador, pero también una agenda electrónica o un teléfono móvil). Todos estos sistemas han sido diseñados a partir del siguiente esquema básico:



Se deben establecer un conjunto de procedimientos (llamados protocolos) en las transmisiones a través del canal, que permitan que el voto del emisor llegue al receptor sin ser atacado por el «espía»: hay que impedir que el voto pueda ser alterado en su contenido o simplemente eliminado a media transmisión. Además, a diferencia de las votaciones electrónicas en los colegios electorales, en esta ocasión el votante no está presente físicamente, por lo que debe poder identificarse de manera eficaz, sin vulnerar por ello su derecho al voto secreto (Cantijoch Cunill, 2005).

Actualmente existen tres grandes esquemas diseñados a estos efectos:

*Esquema de seguridad limitada al protocolo SSL (Secure Socket Layer).* Se trata del sistema más simple de cara al votante que interactúa con el ordenador sin grandes dificultades. Sin embargo, no garantiza la máxima seguridad en el tratamiento de los votos una vez recibidos por el servidor. Este sistema fue utilizado en las elecciones primarias del Partido Demócrata de Arizona, en marzo de 2000. Fue la primera (y única) gran experiencia vinculante de voto electrónico remoto. A pesar de las limitaciones en términos de garantías de seguridad, la experiencia fue considerada todo un éxito por sus organizadores.

*Esquema que utiliza funciones homomórficas.*<sup>8</sup> Este sistema ofrece mayores medidas de seguridad que el anterior, ya que el votante envía su mensaje-voto codificado y el recuento se realiza sin descodificar, de manera que en ningún caso se vulnera el secreto del voto. Sin embargo, para poder realizar esta codificación, el elector debe haber instalado en el ordenador un complejo programa con anterioridad. Este sistema se probó en las elecciones primarias del Partido Republicano de Alaska, en enero de 2000. No obstante, dada la molestia y dificultad previas, muy pocos votantes accedieron a utilizar el voto electrónico.

---

<sup>8</sup> Un estudio técnico detallado de la aplicación de estas funciones a las elecciones se puede ver en la tesis de Claudia García Z., *Diseño y desarrollo de un sistema para elecciones electrónicas seguras (SELES)*, Ingeniería Electrónica, Instituto Politécnico Nacional, México, 2005.

*Esquema que utiliza canales anónimos.*<sup>9</sup> Se trata también de un esquema bastante seguro pero a la vez complejo. Se intenta salvaguardar la identidad del votante ocultando el origen de los mensajes que recibe el servidor. (Igualmente, el votante debe poder identificarse mediante algún tipo de autorización emitida previamente.) Este sistema está todavía en fase de desarrollo ya que, como en el caso anterior, los requisitos previos resultan todavía demasiado complejos para el votante. No obstante, ya se han realizado diversas experiencias piloto para probar su utilidad. Entre ellas, hay que destacar la que tuvo lugar en la Universidad Autónoma de Barcelona, en la facultad de Ciencias Políticas y Sociología, con motivo de las elecciones de Rector en marzo de 2002.

#### MODELOS APLICADOS EN DISTINTOS PAÍSES

##### **Modelo brasileño: en busca de eliminar el fraude electoral**

Este país aprobó en octubre de 1995 la Ley Electoral, que marca las directrices del voto electrónico con la intención de eliminar el fraude electoral y reducir el tiempo de escrutinio. El nuevo sistema de votación, basado en urnas electrónicas, se probó en la votación para alcaldes y concejales, realizadas en octubre y noviembre de 1996 en 50 ciudades de Brasil. En 1998, la modalidad del voto electrónico se extendió a 520 ciudades, y en el año 2000 se puso en marcha el voto electrónico total, que abarca desde la identificación de los electores hasta la publicación del resultado final. En las últimas elecciones celebradas en octubre de 2000 han votado por este sistema 109 millones de electores.

Este proceso de votación se lleva a cabo a través de una especie de cajero automático, dotado de un monitor, en el que van apareciendo los candidatos y donde los votantes pueden realizar su selección oprimiendo un botón. Al finalizar la jornada electoral se bloquea la urna mediante una clave y automáticamente se imprime una copia de los resultados, a la vez que se obtiene un disquete que se lleva de inmediato a un Centro de Recuento para su cómputo.

---

<sup>9</sup> Para ver desarrollos sofisticados sobre este tema se pueden consultar los trabajos de Ingeniería criptográfica de A. Peinado, J. Muñoz y otros, disponibles en <[www.campusvirtual.uma.es](http://www.campusvirtual.uma.es)>.

### **Modelo belga: los pioneros del sistema en Europa**

En 1991 se inició en Bélgica el fenómeno del voto electrónico con una prueba piloto en el cantón de Verlaine. El método empleado es el de tarjeta con banda magnética que es entregada a cada elector en el momento de su identificación. Posteriormente, éste graba su opción de voto, utilizando para ello una cabina electoral que dispone de una pantalla en la que se presentan las distintas opciones, y un lápiz óptico con el que se realiza su selección. Después, acude a la Mesa Electoral donde se introduce su voto en la urna. Como resultado de las pruebas realizadas, se ha ido sustituyendo el sistema tradicional de voto mediante papeleta por el de tarjeta magnética. En las últimas elecciones municipales, celebradas el pasado 8 de octubre de 2000, este procedimiento fue usado por el 44% de los electores, no estando todavía extendida su aplicación a todos debido al coste que supone la implantación del sistema.

### **Modelo estadounidense: experiencias de distintos tipos en cada Estado Federal**

Estados Unidos ha sido, sin duda, el país pionero en el desarrollo de sistemas de voto electrónico. La utilización de los ordenadores en los procesos electorales se remonta a 1964, cuando cinco estados hicieron uso de ellos para votar. Su presencia desde entonces ha ido en aumento, calculándose que en las elecciones presidenciales de noviembre de 2000, el 69% de los votantes lo hizo por vía electrónica, mediante variados y anticuados mecanismos, como la tarjeta perforada, el voto óptico y la máquina electrónica de registro automático.

Sin embargo, diversos factores han cuestionado en numerosas ocasiones la validez de estos sistemas: la falta de control administrativo, la confianza ciega que se deposita en los expertos que supervisan los procesos, en lugar de que sean los representantes o autoridades electorales los que lo supervisen, los fallos detectados en la programación de los sistemas de votación electrónica, la falta de mecanismos de transparencia, etcétera.

Existen casos destacables de fallas en los sistemas de votación, siendo el más reciente y bullado de todos el que tuvo lugar en las elecciones presidenciales en el estado de Florida, donde la falta de

normativa y control permitió que muchos votantes que emplearon el método de tarjeta perforada no pudieran saber con certeza qué opción era la que habían marcado.

En 1996, el Partido Reformista<sup>10</sup> estadounidense en las elecciones a Gobernador, puso el voto a través de Internet a disposición de los miembros del partido que no podían acudir a la convención, aunque con garantías de seguridad limitadas, ya que no aseguraba el anonimato del voto. Desde entonces se han venido realizando en el país diversas experiencias análogas, con resultados no tan prometedores como se esperaban en cuanto a participación ciudadana y aceptación del sistema. En el año 2000, el Partido Demócrata de Arizona también ofreció la opción de voto por Internet en sus primarias presidenciales. Esta ha sido la única elección gubernamental a gran escala de carácter vinculante. En el estado de California, la Secretaría de Estado convocó a la *Internet Voting Task Force* para estudiar la posibilidad de emplear Internet para llevar a cabo las elecciones en California. Se reunieron expertos en el campo de seguridad, legislación y participación ciudadana y elaboraron un informe. Este informe recoge los requisitos de seguridad exigibles al nuevo sistema de votación y pone de relieve la necesidad de avanzar con cautela en el proceso de introducción del nuevo sistema de votación, ya que la posibilidad de amenazas o *pirateo* pondrían en peligro el esfuerzo realizado. Sin embargo, afirma que, a pesar de los retos que supone el desarrollo del nuevo sistema, es técnicamente posible utilizar Internet para desarrollar un método de votación, al menos tan seguro como los sistemas actuales.

### Venezuela: implementación de un modelo con malos resultados

Este país ha incluido en el Reglamento General Electoral las instrucciones para que el proceso de votación, escrutinio y publicación de resultados del proceso de votación se realicen de manera automática. A diferencia del caso de Brasil, dicho Reglamento no especifica el funcionamiento de ninguna máquina de voto en particular.

---

<sup>10</sup> El Partido Reformista es un partido independiente, que tiene representación en al menos doce estados federales estadounidenses. Es de tendencia liberal y en la última elección apoyó a George W. Bush.

En las pasadas Elecciones Municipales de 2000 se confió a una empresa española la automatización del proceso de votación. Con este sistema, el elector emite el voto en la urna electrónica y automáticamente se acumula para su recuento y difusión sin intervención humana. Este método tiene como característica singular que es auditable por empresas y organizaciones externas al proceso electoral. Sin embargo, las primeras implantaciones de voto electrónico en los procesos electorales venezolanos no han sido muy afortunadas y han estado plagadas de problemas, básicamente motivados por la desconfianza hacia los resultados obtenidos.

#### RIESGO DEL VOTO ELECTRÓNICO

El voto electrónico *on-line* remoto, *e-vote* o *i-vote* (voto por internet) ha crecido a partir de una formulación tecnológica y matemática bastante sólida.

Los algoritmos desarrollados hace unos veinte años soportan los principios criptográficos más importantes de los protocolos de voto electrónico. A lo largo de los años se han ido desarrollando los requisitos de seguridad para mejorar la efectividad de estos protocolos.

El voto electrónico es similar al voto tradicional pero basado en computadoras, redes de comunicaciones electrónicas y protocolos criptográficos. Es de esperar que esta forma de proceso de votación pueda llegar a ser más rápida, barata, conveniente y también en el futuro más segura. La actividad en el campo del voto electrónico está creciendo rápidamente. Existen más y más proyectos piloto; por ejemplo, las elecciones primarias presidenciales de Arizona *Democratic Party* realizadas en marzo del 2000, donde casi el 50% de los votos se hizo vía internet. Existen diversas compañías como *comovote.com* que ofertan infraestructuras para realizar el voto electrónico; también proyectos de estudio de la Unión Europea (véase [www.eucybervote.org](http://www.eucybervote.org)), y un exhaustivo estudio sobre el voto electrónico por internet apoyado por la Fundación Nacional de Ciencia Norteamericana ([www.internetpolicy.org](http://www.internetpolicy.org)). Todas estas actividades, aunque permiten vislumbrar un importante crecimiento evolutivo, no ocultan el hecho de que la votación electrónica aún está en sus primeras fases de desarrollo. Persisten todavía muchas cuestiones

acerca de la seguridad, factibilidad, escalabilidad, coste, modelos de negocio, estándares, además de consideraciones legales, políticas y sociales por resolver (véase Areitio, 2003).

### Requisitos de seguridad para el voto electrónico

*Autenticación.* Sólo los votantes autorizados pueden votar. Hay que resaltar que, en principio, consideramos aquí el concepto de voto y votante en sentido amplio, válido también para aquellos escenarios en los que un voto puede ser una opinión o una propuesta.

*Fiabilidad.* No se puede producir ninguna alteración fraudulenta de los resultados de la votación. Si se trata de una elección de representantes o de algún tipo de consulta sobre opciones predeterminadas, los votantes no pueden votar más de una vez, restricción que, en principio debería de acotarse de forma distinta en otros escenarios de participación.

*Veracidad de la votación.* De manera que si se descubre algún defecto en la publicación de los resultados, existan mecanismos para probar el fraude. Esta característica se puede considerar como una prueba global de la fiabilidad.

*Anonimato.* No se puede relacionar un voto con el votante que lo ha emitido. Este es un requisito que aparece en casi todos los posibles escenarios. Su cumplimiento suele conllevar, o bien el concurso de varias TTP, o el uso de mecanismos criptográficos avanzados basados en firmas ciegas, secreto dividido, etcétera. El uso de tarjetas inteligentes de diseño específico puede aportar soluciones interesantes para escenarios sensibles como son los de elección entre propuestas predefinidas.

Un requisito que resulta difícil de cumplir con los actuales sistemas de votación con papeletas e interventores es el de un hipotético anonimato en relación con la abstención. Si fuese requerido, significaría que se puede conocer cuántos y qué votan pero no quiénes participan. Este es un caso típico que requeriría una modificación de la normativa electoral, pero que en muchos ámbitos representaría una

mejoría notable de democracia y de libertad individual. Al contrario, no sería de aplicación en ámbitos en los cuales el voto además de un derecho es una obligación.

*Imposibilidad de coacción.* Ningún votante debe ser capaz de demostrar qué voto ha emitido. De esta forma se impide la compra masiva de votos y la presión sobre los electores, ya que la persona que desea influir sobre otra u otras no puede obtener garantía del resultado de su acción.

*Verificación individual.* Cada votante deberá poder asegurarse de que su voto ha sido considerado adecuadamente, de forma que el elector pueda obtener una prueba palpable de este hecho. Definida de esta forma, puede aparecer una cierta contradicción con el requisito de imposibilidad de coacción. Cuanto más explícita es la verificación más riesgos de presión pueden aparecer. No obstante, se pueden diseñar mecanismos no exclusivamente telemáticos que hagan compatibles ambos requisitos. En el sistema convencional, el votante sabe lo que vota, y confía que será contabilizado correctamente cuando comprueba que es introducido en la urna (verificación). Si usa la cabina, conforme a como está previsto para ejercer su voto, no hay peligro evidente de coacción. Como puede intuirse, un estudio mínimamente riguroso del balance entre los requisitos de *verificación* y *coacción* requeriría la inclusión y análisis de más parámetros dependiendo de los distintos condicionantes sociales. En escenarios de participación mediante la emisión de votos razonados, la prueba de verificación es inmediata al comprobar el participante que su aportación está reflejada y tenida en cuenta en el proceso de discusión.

*Neutralidad.* Todos los votos deben permanecer en secreto mientras no finalice el tiempo de la elección. De este modo, los resultados parciales no afectarán la decisión de los votantes que no han depositado su voto. Una expansión del actual sistema de democracia representativa es posible merced a la implantación de esquemas telemáticos de voto electrónico. Se abre una plétora de posibles modificaciones dentro del propio sistema representativo (de las que aquí adelantamos tan sólo dos ejemplos), que serían impracticables en los siste-

mas convencionales, debido a la complejidad y coste de gestión que conllevarían.

Éste es el caso de las listas abiertas y ponderadas. Este sistema permite combinar en una misma «papeleta» la elección de candidatos de varios partidos. Es similar al proceso de votación para el Senado, sólo que estableciendo jerarquías entre los votados. Por otra parte, en el caso de la elección de representantes, las reglas del juego podrían ser distintas en función del tamaño de la colectividad de que se trate, de tal manera que, cuanto más reducida sea ésta, más coyuntural y condicionada podría ser la elección de un delegado o representante.

Se puede implantar un sistema de discusión y evaluación permanente, en el cual se tendría capacidad para revocar cargos que se considere que no cumplen adecuadamente con las tareas que les fueron asignados.

## CONCLUSIONES

Las innovaciones tecnológicas abren y cierran puertas para potenciar los derechos cívicos. La implantación de sistemas de votación y democracia electrónica deben servir no sólo para garantizar que sean respetados los derechos y salvaguardas actualmente reconocidos en los esquemas de votación convencionales, sino para aprovechar las nuevas posibilidades que ofrecen las redes telemáticas, conseguir mayores niveles de participación y decisión.

Entre los muchos desafíos que enfrenta el país al inicio del siglo XXI está el cómo perfeccionar el sistema democrático imperante. Así, la construcción de nuevos canales de participación resulta ineludible, sobre todo cuando el desarrollo tecnológico y de redes de comunicación está cada vez más al alcance de la gente.

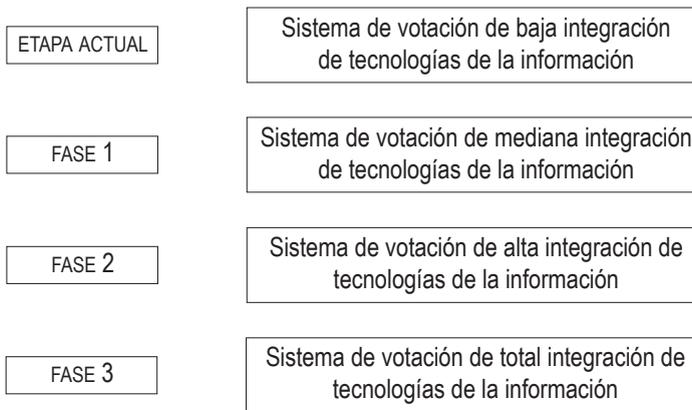
Chile, a pesar de su geografía y extensión, está alcanzando aceleradamente un grado significativo de *redificación*, ya sea desde el sector privado, a través de compañías de comunicación, financieras o de televisión por cable o desde el Estado. Todos ellos van tras el mismo objetivo: *hipervincular* a los chilenos más allá de su ubicación geográfica.

Paralelo a lo anterior, el desarrollo de las tecnologías de microondas y satelital terminará en el corto plazo con la materialidad del

«cableado», uniendo cada punto de la red sin importar la distancia existente y a un menor costo. De esta manera, los avances tecnológicos permitirán integrar a todo el país reforzando la democracia, ya que se posibilita conocer la opinión y resolver problemas específicos locales en tiempo real.

De esta forma, la *democracia virtual* adquiere dos dimensiones concretas: la oportuna participación de la gente en los asuntos públicos, y la dimensión más clásica de la democracia como es la elección de las autoridades.

En síntesis, inscripción automática, consultas populares, plebiscitos y elecciones a todo nivel, aparecen como los espacios naturales de instalación de nuevas tecnologías, fortaleciendo y acercando la democracia a la gente, en transparencia, tiempo real, eficacia, eficiencia, costos y diversidad temática. El proceso general se puede abordar en las fases que se indican a continuación.

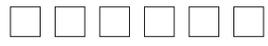


Finalmente, para Chile es una oportunidad comenzar a resolver la ecuación entre participación política ciudadana y decisiones públicas. Cuanto antes iniciemos este proceso, más pronto lograremos niveles de inclusión que sólo pueden beneficiar a nuestra democracia.

#### REFERENCIAS

SARKER, Partha Patrim. (2005). Gobernanza electrónica. Disponible en <[www.ub.es](http://www.ub.es)>.

- CANTIJOCH CUNILL, Marta. (2005). El voto electrónico. ¿Un temor justificado? *Revista Textos de la CiberSociedad*, 7. Disponible en <[www.cibersociedad.net](http://www.cibersociedad.net)>.
- HARDINGS, Jens y Alejandro FUENTES. (2005). Informe de Investigación sobre software libre e innovación en tecnologías de la información.
- BRUNER, José Joaquín. (2003). *La educación al encuentro de las nuevas tecnologías*.
- LÉVY, Pierre. (2004). *Ciberdemocracia. Ensayo sobre filosofía política*.
- ARAYA, Rodrigo y Miguel PORRÚA. (2004). *América Latina Puntogob. Casos y tendencias en gobierno electrónico*. Santiago: Flacso.
- RIAL, Juan. (2006). Modernización del proceso electoral: el voto electrónico. Observatorio electoral. Disponible en <[www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=26&page=11](http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=26&page=11)>.
- GÓMEZ, Ana y otros. (2006). Planteamientos sobre voto electrónico y Democracia Electrónica. Universidad Politécnica de Madrid y Universidad Complutense de Madrid.
- GÓMEZ, Ana y Justo CARRACEDO. (2006). Del voto electrónico al voto telemático: clasificación y valoración de las propuestas existentes. Universidad Politécnica de Madrid.
- GÓMEZ, Ana, J. MORENO y E. PÉREZ. (2006). Del voto electrónico al telemático: El proyecto VOTESCRIPT.
- ELIZONDO, Macarita. (2005). Voto electrónico. Antecedentes y despliegue. Votobit 27 de mayo. Disponible en <[www.votobit.org/lallave/macarita.html](http://www.votobit.org/lallave/macarita.html)>.
- GÓMEZ, Ana, Sergio SÁNCHEZ y otros. (2005). Aplicación para escenarios de participación ciudadana. Diseño de plataforma de Democracia Digital. Votobit 24 de junio. Disponible en <[www.votobit.org/lallave/plataforma.html](http://www.votobit.org/lallave/plataforma.html)>.
- AREITIO, Javier. (2003). Riesgos tecnológicos del voto electrónico online, por Internet y mecanismos criptográficos. Seguridad en Redes, Universidad de Deusto.



A MODO DE CONCLUSIÓN





## LECCIONES DEL SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE MODERNIZACIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL CHILENO

El pasado 17 de noviembre de 2006, PNUD, IDEA y cuatro de los principales centros de pensamiento del país (CIEPLAN, CEP, Libertad y Desarrollo y Projectamérica), se reunieron con expertos extranjeros para analizar propuestas, estudios y experiencia comparada, respecto de materias relacionadas con la modernización del régimen electoral. El principal objetivo de este encuentro fue discutir cuestiones como el voto electrónico, inscripción automática, voluntariedad/obligatoriedad del voto, intervencionismo electoral y cuerpo electoral (jóvenes y voto en el exterior). Todo ello contrastado mediante experiencias de países latinoamericanos, en donde estos tópicos fueron aplicados con mayor o menor éxito.

El hecho que esta mesa de trabajo haya contado con la participación de distintas posiciones políticas, un grupo multidisciplinario de profesionales de diferentes países del continente, ha permitido generar una línea de discusión, priorización, advertencias y algunos disensos, que sin duda serán un instrumento útil para futuras decisiones, tanto de los legisladores como del Gobierno. Sumado a esto, cada centro de pensamiento se ha hecho cargo de la realización de estudios y propuestas de los temas principales, trabajos que, en primera instancia, fueron sometidos al debate de los presentes como forma de enriquecer aún más estas proposiciones.

A continuación nos referiremos a las principales conclusiones que surgen de este Seminario. Se revelarán los consensos y disensos, propuestas e interrogantes, además de ejemplos a tener en cuenta para aprender de experiencias exitosas y de las que no lo han sido. Todo

ello en el marco de una conversación abierta, franca y de la mayor relevancia.

En esta primera etapa, el consorcio se enfocó en cinco temas. Estos temas son presentados a continuación en un orden de prioridad consensuado por los cuatro centros de pensamiento.

- Inscripción automática
- Intervencionismo electoral
- Cuerpo electoral (jóvenes)
- Cuerpo electoral (voto en el extranjero)
- Voluntariedad/obligatoriedad del voto
- Votación electrónica

#### SOBRE INSCRIPCIÓN AUTOMÁTICA

Se trata de una de las áreas más prioritarias. Se asume que el sistema de registro voluntario es un mecanismo que levanta ciertas barreras de acceso, lo que genera el envejecimiento del padrón electoral y la reducción proporcional de la ciudadanía activa. Por ello, aprovechando todos los recursos técnicos disponibles, es bastante factible y deseable transitar a la inscripción automática. Además, la inscripción automática parece más coherente con el hecho, consagrado por nuestro sistema, de que la ciudadanía se adquiere mediante un hecho natural: alcanzar los 18 años de edad.

De acuerdo a la experiencia comparada, en especial de Costa Rica, un sistema de inscripción automática tendría las siguientes ventajas:

- Un empadronamiento más sencillo y que consume menos tiempo y recursos.
- Evita trámites adicionales para poder votar, eliminando obstáculos (en especial a los sectores socialmente más desfavorecidos).
- Mayor eficiencia del registro electoral.
- Favorece la participación electoral y disminuye los índices de ausentismo técnico.

Observaciones en materia de inscripción automática fueron:

- Si bien algunos apuntan a la inconveniencia de vincular el mecanismo de inscripción a la voluntariedad/obligatoriedad del voto, para otros (Libertad y Desarrollo, CEP) es condición indispensable que la inscripción automática vaya acompañada de la voluntariedad del voto, por cuanto sólo así se respeta la libre participación de los electores.
- Habida cuenta de la necesidad de incorporar al Registro Civil como actor relevante en un sistema de inscripción automática, algunos piensan que un requisito fundamental es modificar la actual dependencia de dicho Servicio, convirtiéndolo en un ente autónomo. Esto a fin de garantizar la adecuada independencia del proceso de inscripción. Otros, en cambio, consideran que ello no es necesario y dificultaría gravemente la viabilidad política de la inscripción automática (Proyectamérica). A su juicio, con las actuales atribuciones del Servicio Electoral se puede garantizar la corrección del padrón de electores.
- En la misma línea, se discutió la posibilidad de una solución institucional alternativa, que refundiera los servicios de Registro Civil e Identificación y Electoral, en un solo órgano. Sería ésta una suerte de «Registro Ciudadano» con dos tareas: registro civil e identificación, por una parte, y registro electoral, por la otra. Su independencia y autonomía del poder político de turno, claro, debería garantizarse.
- La actualización de los domicilios debiera darse por voluntad propia del ciudadano, o anexado a otros trámites que el individuo requiera ante el registro civil. En todo caso se debe consignar que este es un aspecto eminentemente práctico y técnico, que debiera ser resuelto en ese nivel; existiendo auténtica voluntad política para proceder a favor de la inscripción automática, este no debería ser un problema).

#### SOBRE INTERVENCIÓN ELECTORAL

Teniendo en cuenta el debate de los últimos meses y las acusaciones de corrupción con fines electorales conocidas recientemente, el con-

sorcio decidió discutir también este punto. Sin embargo, el debate estriba en si la intervención es esencialmente estatal o si también cabe incluir aquí la influencia indebida o impropia del dinero privado.

Si bien ambas perspectivas fueron recogidas el 2003, y se dieron pasos importantes en ambas direcciones, existe consenso en que las reformas no fueron suficientes.

Respecto al intervencionismo estatal, el consorcio reconoce avances importantes, pero también desafíos pendientes.

Entre los avances se encuentran, entre otros, la posibilidad de adopción de acuerdos y solicitud de antecedentes por parte a la Cámara de Diputados al Gobierno, el establecimiento de plazos fatales de entrega de los mismos, la creación de comisiones especiales investigadoras y, en general, una cierta normativa acerca de prohibiciones y restricciones.

Los temas recomendados por el consorcio son:

- Regulación de las urgencias legislativas en períodos electorales.
- Incorporación de un período de reposo en relación a campañas públicas prescindibles e inauguración de obras.
- Tratamiento restrictivo de reformas constitucionales en dichos períodos.
- Prohibición para los funcionarios de participación en campañas electorales
- Establecimiento de un verdadero Estatuto de Garantías, concrete en la legislación mediante restricciones y prohibiciones claras y específicas.
- Dar mayores atribuciones al Servicio Electoral para advertir extralimitaciones tanto públicas como privadas.

En relación a todo esto, se discutió la necesidad de distinguir aquí, con la mayor claridad posible, lo estrictamente ilegal de lo incorrecto. Lo ilegal implica, por su propio carácter, la imposición de sanciones, por lo que las medidas deben ir encaminadas a mejorar la prevención de estos ilícitos así como su fiscalización, control y sanción. En tanto las medidas contra la intervención electoral materializada mediante mecanismos lícitos —lo incorrecto, pero no necesariamente ilegal—,

deben ser concebidas con especial cuidado, haciendo distinciones muy finas.

De igual manera el Consorcio considera importante reflexionar sobre las relaciones entre el dinero de origen privado y la política. A partir de 2003, en Chile existe un régimen legal que formaliza estas relaciones, para el financiamiento de las campañas electorales. Existe ya una cierta experiencia respecto del funcionamiento de este régimen, lo que permite mirarlo con ojos reflexivos a fin de propender a su perfeccionamiento.

En términos generales, las preguntas son:

- ¿Cómo puede conceptualizarse la intervención electoral? ¿Es más fácil identificar qué no constituye intervención electoral?
- ¿Qué pasa en los sistemas presidenciales con el intervencionismo del Primer Mandatario?
- ¿Por qué en los sistemas parlamentarios esto es tan común y no es motivo de debate?
- ¿Cuáles son las herramientas para controlar el intervencionismo electoral?

Finalmente, Proyectamérica destaca que no toda forma de expresión de las autoridades políticas puede ser considerada intervención electoral. En democracias occidentales consolidadas y con diversos tipos de regímenes, tanto parlamentarias como presidenciales o semi presidenciales, es usual que las máximas autoridades busquen el apoyo electoral a su gobierno, especialmente cuando existe reelección.

#### SOBRE CUERPO ELECTORAL (JÓVENES)

Respecto a la discusión sobre cuerpo electoral, la primera área temática a discutir fue la relacionada con la participación de los jóvenes en los procesos electorales, mientras que una segunda se refiere al voto de chilenos en el extranjero.

Respecto a la baja participación de los jóvenes, se discutieron una serie de factores que podrían estar incidiendo en dicha realidad. Habida cuenta de que se trata de un fenómeno común en todo el mundo, no existe consenso en responsabilizar a nuestro actual siste-

ma de inscripción (voluntaria) por la baja participación de los jóvenes en Chile.

Sin embargo, sí hay pleno acuerdo en la conveniencia de evitar el llamado «abstencionismo técnico» en el grupo más joven. Para que esto no ocurra, una de las recomendaciones es, precisamente, transitar a la inscripción automática.

De igual forma, se comprobó que existen factores que tienen incidencia significativa en la inscripción o no de los jóvenes. A saber:

- En comunas con menor índice de desarrollo humano, menor es la inscripción de los jóvenes.
- La socialización de la escuela y los padres es un factor que aumenta la probabilidad de inscripción de los jóvenes.
- Existe una inscripción tardía considerable, por tanto, a mayor edad mayor probabilidad de inscribirse.
- Se observó que los jóvenes entienden la democracia de forma distinta. Esto debido a que existe una relación inversa entre la valoración de la democracia y la inscripción.

#### SOBRE CUERPO ELECTORAL (VOTO EN EL EXTRANJERO)

Luego, se discutió acerca de la votación de chilenos en el exterior, siempre en relación a la cuestión de la conformación del cuerpo electoral. En este punto se contó con la experiencia mexicana y argentina. A pesar de ser un tema que se está aplicando en la mayor parte de las democracias del mundo, se entiende que este debate no es fácil debido a las aristas técnicas y normativas. Sin embargo, se arguyó que existe una demanda efectiva por participar de parte de chilenos en el exterior

El debate se centró en los siguientes aspectos:

- *Quiénes votan.* Las posiciones están divididas. Por una parte, se sostiene que los chilenos residentes en el extranjero ya tienen derecho a voto y que no corresponde «trasladar» el aparato del Estado para facilitarles la votación a personas que no mantienen un vínculo con el país, en desmedro de los votantes que sí están afectos a los deberes que impone el país a sus re-

sidentes. Otros proponen como alternativa entregar un mecanismo de votación, pero condicionando la vigencia del derecho a un vínculo concreto con el país. Para ello, se señala como opciones limitar el tiempo máximo de residencia fuera del país (como Inglaterra o Canadá) o exigir visitas periódicas (como en el caso de Nueva Zelanda). Finalmente, algunos postulan la necesidad de entregar en forma irrestricta un mecanismo de participación electoral a los chilenos residentes en el extranjero, por cuanto se trata de un derecho constitucional y en el que establecer limitaciones sería discriminatorio y arbitrario. Apuntan que el vínculo con el país es mucho más que el cumplimiento de condiciones prácticas y que más bien responde a un sentido de pertenencia que no cabe sino reconocer.

- *En qué elecciones votar.* Se asume como técnicamente más fácil de implementar, que los chilenos residentes en el extranjero, puedan votar para elecciones presidenciales y consultas nacionales. Sin embargo, no se puede descartar estudiar la factibilidad del voto para las elecciones parlamentarias y municipales.
- *Cómo votar.* Existe consenso en que el método que mejor se ajusta a nuestra cultura electoral es el de la votación en las embajadas. Se descartan los sistemas Proxy (De votación por delegación) y por correspondencia, por ser más susceptibles a una baja legitimidad. No obstante, existe el temor de que los miembros del cuerpo diplomático puedan transformarse en agentes electorales
- *Registro.* un punto de reflexión pendiente es el mecanismo de inscripción de los chilenos residentes en el extranjero. Para ello, es muy importante que se defina el tipo de inscripción al que se desea llegar. Dos alternativas son: i) inscripción directamente ante el Servicio Electoral/Civil, ii) registro efectuado directamente ante el cónsul correspondiente.

#### SOBRE OBLIGATORIDAD/VOLUNTARIEDAD DEL VOTO

La conclusión del consorcio es que este punto es una discusión normativa más que procedimental. Quienes postulan que el voto es un

derecho indican que el voto voluntario significa alejarse de un paternalismo democrático y una especie de perfeccionismo moral ciudadano. Además, para esta posición, el voto como derecho es más coherente con la historia del sufragio en las democracias modernas. Y, lo más importante, entender el voto como derecho conlleva la garantía de todo derecho, esto es, el hecho de que su núcleo es intangible para el soberano. Los deberes, en cambio, están a merced del soberano, el que puede gravarlos, aligerarlos e, incluso, puede eximirnos de ellos. ¿Sería robusta la democracia si, hipotéticamente, el soberano pudiera eximirnos del deber de votar?

En tanto, quienes postulan el voto como deber suponen una mayor inclusión de los sectores pobres y jóvenes, lo que se posibilitaría una mejor política pública hacia ese grupo. Se argumenta también que una modalidad de voto obligatorio es más funcional a una democracia robusta y vigorosa, caracterizada por una auténtica participación ciudadana.

Ante esta discusión normativa, el consorcio sólo plantea interrogantes y observaciones de acuerdo a la experiencia comparada y la propia discusión habida en el Seminario.

Tipo de votación	Tipo de argumento	Argumento
Voluntaria	Positivo	No es tan claro que la votación voluntaria pudiera generar una abstención sostenidamente baja. Es más, el aumento de votantes potenciales a través de la inscripción automática podría compensar esa baja.
Voluntaria	Positivo	Asigna correctamente los incentivos en el juego político.
Voluntaria	Normativo	Refleja más nítidamente la noción de voto como derecho, como una garantía, por tanto, frente al poder político establecido
Voluntaria	Negativa	Puede ser un elemento de exclusión respecto de los más desposeídos socialmente, a la hora del diseño de las políticas públicas.
Obligatoria	Positivo	Menor volatilidad electoral
Obligatoria	Positivo	Mayor certeza y eficiencia en los gastos de campaña.
Obligatoria	Normativo	La votación es un deber al igual que los pagos de impuestos y otras obligaciones impuestas por el Estado.
Obligatoria	Negativa	La verdadera legitimidad del sistema puede quedar ensombrecida tras la aplicación de un sistema obligatorio. Además, como deber, el voto queda a merced de la del poder político establecido.
Obligatoria	De Precaución	Un tipo de votación obligatoria, cuyos mecanismos de sanción no sean bien aplicados, puede llevar a una baja legitimidad de la ley.

De esta discusión, quedaron ciertas interrogantes abiertas.

- ¿Cuán necesaria y relevante es la discusión sobre la voluntariedad u obligatoriedad del voto?
- Una obligación sin sanción, ¿es efectiva? ¿no puede acaso arriesgar deterioros en el plano simbólico, asociados a la legitimidad del sistema mismo (o de la ley)? Si opta por el voto obligatorio ¿No sería más efectivo aplicar restricciones indirectas que afecten la capacidad del individuo para efectuar algunos trámites o acceder a algunos beneficios públicos?
- Voto obligatorio, ¿aumenta la participación o es una manera ficticia de resolver el problema?

#### SOBRE VOTACIÓN ELECTRÓNICA EN CHILE

Independiente de que en Chile ha funcionado el sistema de votación clásico con los requisitos primordiales de transparencia y celeridad, la discusión sobre los sistemas de votación electrónica no deja de ser un tema vigente. Debido al avance de las tecnologías de la comunicación e información, se puede llegar a pensar que, en un tiempo no muy lejano, estos instrumentos pueden formar parte de la vida cívica chilena.

Atendido lo anterior, el consorcio estableció tres recomendaciones principales, si es que la experiencia de voto electrónico se deseara aplicar a futuro:

- La generación de un sistema nacional. Aquí se entiende que el voto y conteo electrónico, no es simplemente la compra o arrendamiento de infraestructura, sino que es importante que se asuma como un desafío de desarrollo nacional, con un especial cuidado en su implementación.
- Desarrollar un sistema seguro y creíble. Cualquier suspicacia del sistema podría invalidarlo, sobre todo atendiendo que el modelo clásico está legitimado por la ciudadanía.
- El cambio a urna electrónica debiera poseer elementos que son familiares al votante. En el caso brasilero, la confección del te-

clado se asemejó a la de un teléfono público, hecho que permitió un aprendizaje mucho más rápido de la población.

- Si bien no estuvo entre los aspectos centrales de la discusión, el voto electrónico disminuye significativamente las dificultades de los procesos electorarios, abriendo posibilidades de una participación más efectiva y permanente de la ciudadanía. Lo interesante, entonces, es preguntarse en qué áreas sería especialmente útil un sistema de voto electrónico —como plebiscitos vecinales y comunales— y eventualmente avanzar autorizando legalmente experiencias pilotos locales.

## CONCLUSIONES

Respecto a la batería de temas de modernización del régimen electoral, en la reunión se establecieron algunos criterios de prioridad para cada reforma. Las medidas que deberían tener un debate prioritario, son:

- *Inscripción automática.* Existen las herramientas técnicas y humanas para que sea puesto en práctica rápidamente, aunque queda pendiente la discusión más de fondo sobre la posible independencia o autonomía del registro civil. Un punto pendiente de acuerdo es si esta reforma debe o no ir acompañada de la voluntariedad del voto.
- *Intervención electoral.* Para el consorcio es de suma importancia la regulación de la intervención electoral, como forma de conseguir una mayor equidad en los procesos electorarios. Este último es un objetivo general, que impone prevenir la intervención electoral del Gobierno, por una parte, y prevenir las influencias ilícitas del mundo privado, por la otra.
- *Voto en el exterior.* Las posiciones van desde rechazar la votación de quienes posteriormente no son afectados/beneficiados por las políticas y leyes adoptadas en el país, hasta quienes reclaman las herramientas necesarias para el ejercicio de un derecho reconocido en la propia Constitución.
- *Justicia electoral.* Tema no visto en el seminario, pero de suma trascendencia para lograr legitimidad en los procesos.

Como elementos de estudio para conocer mejor el problema se encuentra:

- *La participación electoral juvenil.* Es necesario indagar más respecto a los motivos que hacen participar o no al joven, esto porque, el marco de debate respecto a la participación electoral juvenil, está forzada a que se mire a través del prisma de la inscripción.
- *La discusión sobre voluntariedad/obligatoriedad del voto.* Ello, porque es un tema que divide las opiniones y donde es fácil que predomine el status quo por sobre el cambio.

Para tener presente a futuro

- *Voto electrónico.* En especial con el entendimiento que una aplicación de voto electrónico debe ser hecha como un proyecto nacional.

#### PARTICIPANTES

*Mahmud Aleuy*  
Proyectamérica

*Enrique Ganuza*  
PNUD

*Edgardo Boeninger*  
CIEPLAN

*Álvaro García*  
IDEA

*Silvia Broder*  
PNUD

*Juan Ignacio García*  
Servicio Electoral Chile

*Ricardo Brodsky*  
Proyectamérica

*Ingrid Haar*  
Centro de Estudios Públicos

*Guillermo Campero*  
OIT

*Bárbara Horzella*  
Instituto Libertad y Desarrollo

*Javier Francisco Franco*  
Instituto Libertad y Progreso  
de Colombia

*Ignacio Illanes*  
Instituto Libertad y Desarrollo

*Torquato Jardim*  
Consultor Electoral Brasil

*Myriam Méndez Montalvo*  
PNUD

*Rodrigo Morales*  
Consejero IFE México

*Carla Pietrantoni*  
PNUD

*Lucas Sierra*  
Centro de Estudios Públicos

*Luis Antonio Sobrado*  
TSE Costa Rica

*Sergio Toro*  
CIEPLAN

*Alejandro Tullio*  
Ministerio del Interior  
Argentina

*Elisabeth Ungar*  
Universidad de los Andes  
Colombia

*Juan Pablo Uribe*  
Servicio Electoral Chile

*Carlos Alberto Urruty*  
Corte Electoral Uruguay

*Samuel Valenzuela*  
Kellogg Institute

*José Antonio Viera-Gallo*  
Proyectamérica

*Ignacio Walker*  
CIEPLAN

*Ricardo Wilhelm*  
[www.electoral.cl](http://www.electoral.cl)

*Daniel Zovatto*  
IDEA



ANEXO

INFORME SOBRE LAS COMISIONES Y PROYECTOS DE LEY  
TENDIENTES A MODERNIZAR EL RÉGIMEN ELECTORAL  
EN CHILE

PREPARADO POR JUAN CARLOS ARELLANO



## PRESENTACIÓN

La modernización de los regímenes electorales es una de las preocupaciones de las democracias en la actualidad y contrarrestar los bajos índices de participación electoral uno de sus grandes desafíos. Nuestro país no ha estado ajeno al problema. Por ello, diversos centros de investigación se han propuesto reflexionar y formular soluciones para tratar de revertir esta situación. El examen de dichos temas exige realizar una mirada retrospectiva para indagar el estado del debate, y, a partir de ello, plantear propuestas para el futuro.

El presente informe se enmarca en el proyecto de Asistencia Preparatoria núm. 45316, titulado «Apoyar los esfuerzos de Chile para modernizar y perfeccionar/reformar el sistema electoral». La idea de este trabajo surgió de la necesidad de tener un catastro de todos los proyectos de ley o mociones legislativas presentadas en el Parlamento en la última década, cuyo objetivo haya sido modernizar el sistema electoral. También se revisarán las diferentes comisiones convocadas por el Presidente de la República para mejorar la probidad y transparencia en la administración pública y el sistema electoral. Como una excepción, hemos agregado al listado de comisiones la constituida por el CEP, en 1997, por considerarla parte del desarrollo progresivo del debate sobre el financiamiento de la actividad política.

Por tanto, el objetivo de la investigación consistió en indagar todos los proyectos de ley discutidos en el Congreso Nacional, en el período que va del año 1990 hasta el 2006. Los temas que estructuran este informe son los determinados por el Consorcio de Centros de Estudios para la Modernización, Reforma y Perfeccionamiento del Régimen Electoral Chileno, y su elaboración se remitirá a exponerlos sistemáticamente. Los contenidos del informe son: inscripción automática, obligatoriedad o voluntariedad del voto, cuerpo electoral, votación electrónica e intervención electoral. Estos puntos serán desarrollados individualmente para dilucidar de mejor forma su evolución durante estos últimos dieciséis años.

Cada parte del informe está organizada del siguiente modo: un cuadro identifica los proyectos, señalando los patrocinantes y el estado legislativo en que se encuentra; luego, un esquema presenta las principales características de la moción o el mensaje; finalmente, se muestra en detalle cada proyecto donde se exponen los principales argumentos esgrimidos por los parlamentarios o el Presidente, en conjunto con las reformas que proponen. Toda la información recopilada se ha ordenado cronológicamente desde 1990 hasta el 2006.

La fuente principal para la recopilación de los proyectos de ley y reformas constitucionales fue el sitio *web* de la Biblioteca del Congreso en su sección de tramitación de proyectos de ley. Algunos de los boletines no se encontraban en el mencionado sitio electrónico; por lo tanto, se requirió la visita a la biblioteca.

Las comisiones también han sido una materia esencial de este informe. Éstas son incluidas dentro del ítem sobre «intervención electoral» y fueron ordenadas

cronológicamente; al interior de los cuadros se exponen las medidas y sanciones contenidas en las comisiones. En este sentido, con la revisión se podrá tener una idea acabada de todas las propuestas que se han hecho para modernizar el sistema electoral.

El informe pretende cumplir con tres objetivos: en primer lugar, entregar una muestra de todas las iniciativas legislativas elaboradas en nuestro país; segundo, dar cuenta de su fecha de presentación, sus patrocinantes y la etapa o trámite legislativo en que se encuentra en el Parlamento; tercero, exponer las principales características, determinando el problema que motiva la moción o el mensaje y la solución que propone. En resumen, pretende ser un texto de consulta, ya que su principal virtud es reunir y ordenar una información que antes de encontraba dispersa.

### 1. INTRODUCCIÓN

Como se señaló anteriormente, la modernización del régimen electoral es una de las principales tareas que deben enfrentar los regímenes democráticos en el mundo. Revertir el permanente descenso en los índices de participación electoral, en la última década, es uno de los objetivos fundamentales que persiguen los proyectos y reformas a implementar. La incorporación de nuevos sistemas tecnológicos ha sido un aliciente para realizar novedosas ideas en los procedimientos electorales. Una de las propuestas que se han presentado con fuerza ha sido la *inscripción automática*.

El aumento en la abstención electoral es un problema que afecta de manera preocupante a la democracia chilena. El envejecimiento del padrón electoral ha alertado a autoridades y personas del mundo académico, quienes han buscado y propuesto distintas soluciones. Dentro de este debate, la inscripción automática ha tenido eco al interior del Parlamento chileno. Sin embargo, aún no se ha llegado a un consenso transversal que permita la aprobación de dicha reforma para que se transforme finalmente en ley.

La idea de legislar sobre la inscripción automática la podemos rastrear desde el año 1996. Si bien es cierto, la moción de Mariano Ruiz-Esquide y Nicolás Díaz es una reforma constitucional que establecía la obligatoriedad de estar inscrito en los registros electorales, teniendo por objetivo imponer la obligatoriedad del voto, los parlamentarios arguyen que en «este último tiempo hemos podido ser testigos de un desinterés por parte de la gente hacia los temas públicos y políticos, lo que se refleja en la abstención de inscripciones en los registros electorales, más aún cuando ésta carece de obligatoriedad» (Boletín 1848-07). Los argumentos presentados por los parlamentarios sientan el precedente para que luego se proponga la inscripción automática. La inscripción automática se establece como una solución para disminuir la alta tasa de abstención. Luego, en 1997, algunos parlamentarios de distintos conglomerados políticos presentan un proyecto de similares características (Boletín 1965-06).

A principios del 2001, el senador Sergio Fernández plantea una moción donde se habla de la inscripción automática, en conjunto con el voto voluntario. En esta moción se sostiene que debe modernizarse el sistema electoral, siendo acorde con los nuevos tiempos, no especificando las condiciones técnicas con que debía llevarse a cabo la inscripción automática. Luego, el 2004, se presenta un nuevo proyecto de similares características que estipula la inscripción automática a través de una reforma a la Constitución Política de Chile. Es importante destacar que en ambas mociones se instaure además la voluntariedad del voto.

Luego, en julio del 2004, el Presidente de la República envía un mensaje al Parlamento donde se plantea la inscripción automática. La presentación de este proyecto de ley es una propuesta mucho más elaborada que no requiere reforma constitucional. En este proyecto se contempla la institución de un sistema de electores, con un registro electoral que contendría la nómina de todas las personas que se encuentran facultadas para votar según la Constitución de la República; es decir, los mayores de 18 años y los extranjeros alocados en Chile por más de 5 años. La actualización del Registro Electoral se realizaría permanentemente con la información que proporcione el Registro Civil e Identificación, el Ministerio del Interior, el Tribunal Constitucional y los Juzgados de Letras.

El proyecto de ley no logró el consenso necesario. Por ello, el Ejecutivo envió, en marzo del 2005 (Boletín 3803-07), un nuevo proyecto que contenía los principales acuerdos de la discusión generada a partir de la propuesta de la inscripción automática. La idea principal del acuerdo consistió en facilitar la inscripción en los registros para poder aumentar la participación electoral. El mensaje tuvo una buena acogida convirtiéndose en la Ley 20.010. La nueva ley estipula la ampliación de los horarios de atención de las Juntas Inscriptoras, fija su cierre 90 días antes de la elección y mejora su ubicación.

## 2. ESTADO LEGISLATIVO DE LOS PROYECTOS DE LEY Y REFORMAS CONSTITUCIONALES

Boletín Año	Moción/Mensaje	Patrocinado	Tipo	Estado
1848-07 1996	Senado	Nicolás Díaz (DC), Mariano Ruiz-Esquide (DC)	Reforma constitucional	Archivado
1965-06 1997	Diputados	Ignacio Walker (DC), José Antonio Viera-Gallo (PS), Luis Valentín Ferrada (RN)	Proyecto de ley	Archivado
2837-07 2001	Senado	Sergio Fernández (UDI)	Reforma constitucional	Archivado
3544-07 2004	Senado	Alberto Espina (RN), Antonio Horvath (RN), Sergio Romero (RN), José Antonio Viera-Gallo (PS)	Proyecto de ley	Primer trámite
3586-06 2004	Mensaje	Ricardo Lagos Escobar	Proyecto de ley	Discusión general
3803-06 2005	Mensaje	Ricardo Lagos Escobar	Proyecto de ley	Tramitación terminada. Ley 20.010 (02/05/05)

### 3. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS PROPUESTAS

Boletín Año	Origen Reforma	Método	Objetivo
1848-07 1996	Senado Inscripción automática	Modificación a los artículos 13 y 18	Participación
1965-06 1997	Diputado Inscripción automática	Modificación Ley 18.556, en sus artículos 2, 36, 37, 73.	Participación
2837-07 2001	Senado Inscripción automática	Inscripción automática/Modificación del 2º párrafo del art. 15	Libertad y participación
3544- 07 2004	Senado Inscripción automática	Inscripción automática/ Modificación del 2º párrafo del art. 15	Libertad y democracia
3586-06 2004	Mensaje Inscripción automática	Se instituye un sistema de inscripción de electores. Nomina actualiza año a año en el Registro Electoral, información entregada por el Registro Civil e Identificación, de los electores de mayores de 18 años.	Participación y democracia
3803-06 2005	Mensaje Modificación Juntas Inscriptoras	Ley 18.556 se modifican los artículos 13 y 21, 22, 24, 35, 38. Juntas Inscriptoras: ampliación horario y fecha de cierre, mejoramiento localización.	Participación

### 4. DETALLE DE LOS PROYECTOS DE LEY Y REFORMAS CONSTITUCIONALES

#### a) Modifica los artículos 13 y 18 de la Carta Fundamental, estableciendo la obligatoriedad de la inscripción en los registros electorales

*Resumen.* La reforma constitucional tiene por objetivo establecer el voto obligatorio. Para ello se propone realizar una reforma en los artículos 13 y 18 que obligue a los ciudadanos a estar inscritos en los registros electorales. Esta idea esta inspirada en la Constitución de 1925 que establecía la obligatoriedad de la inscripción.

	Reforma constitucional	Moción	Senado
<b>Ingreso</b>	30/04/1996	<b>Boletín</b>	1848-07
<b>Etapas</b>	Archivado 12/04/2002	<b>Senadores</b>	Nicolás Díaz Sánchez (DC), Mariano Ruiz-Esquide (DC)
<b>Subetapas</b>	-	<b>Urgencias</b>	-

*Antecedentes.* La participación ciudadana es sin duda uno de los temas que constantemente ha estado presente en el debate político, sobre todo en los últimos años y tras el largo período de gobierno autoritario. Las grandes decisiones políticas no sólo necesitan líderes que las diseñen e implementen, sino también el apoyo, conocimiento y participación de la ciudadanía en las tareas de interés público.

*Problema.* Es precisamente el ejercicio del derecho a sufragio una de las manifestaciones más concretas del ejercicio de la soberanía, propia de todo sistema democrático, cuya trascendencia no se agota en la elección de dirigentes políticos, sino que es determinante para los destinos sociales, políticos, económicos y culturales del país. Sin embargo, en este último tiempo hemos podido ser testigos de un desinterés por parte de la gente hacia los temas públicos y políticos, lo que se refleja en la abstención de inscripciones en los registros electorales, más aún cuando ésta carece de obligatoriedad. Este fenómeno, lejos de representar una postura libertaria, se traduce en una falta de compromiso con quehaceres fundamentales y en la renuncia expresa a manifestar la voluntad sobre los mismos.

*Reforma.* En nuestra Constitución Política de 1925 se establecía, en su artículo 7.º, como exigencia para que los ciudadanos tuvieran derecho a sufragio, el que estuvieran inscritos en los registros electorales. Por el contrario, nuestra actual Carta Fundamental de 1980 no recogió esta exigencia, lo que ciertamente ha sido uno de los factores determinantes en la actitud popular ya descrita.

*Reforma a la Constitución.* Artículos 13 y 18.

#### b) Establece la separación de la elección de alcaldes y concejales y la obligatoriedad de la inscripción electoral

*Resumen.* El proyecto de ley establece la obligatoriedad de la inscripción en los registros electorales, en vista de la baja participación ciudadana en los últimos años. La propuesta involucra reformar la Ley 18.556 Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral.

	Proyecto de ley	Moción	Diputados
Ingreso	07/01/1997	Boletín	1965-06
Etapas	Archivado 16/05/2002	Diputados	Ignacio Walker (DC), José Antonio Viera-Gallo (PS), Luis Valentín Ferrada (RN)
Subetapas	-	Urgencias	-

*Antecedentes.* En elecciones anteriores subsiste un número importante de chilenos que no ejerce su ciudadanía desde el momento en que no están inscritos en los registros electorales. Ello hace, entre otras cosas, que el artículo 13 de la Constitución aparezca como letra muerta. Históricamente, existió en Chile un viejo principio republicano, que fue perfeccionándose a través del tiempo hasta hacerse universal a partir de comienzos de la década de 1960, en virtud del cual la ciudadanía comprende no sólo derechos, sino también deberes. Es importante recordar este principio en momentos en que se advierte, en nuestra propia cultura, una suerte de relajamiento respecto de todo aquello que pueda significar el ejercicio de deberes y responsabilidades.

*Problema.* En la actualidad, cerca de 1,3 millones de chilenos mayores de 18 años, incluyendo unos 500.000 jóvenes entre 18 y 24 años, no se encuentran inscritos en los registros electorales, los que carecen de ciudadanía, esto es, del derecho a elegir y ser elegidos. Sólo están obligados a votar aquellos chilenos que se encuentran inscritos en los registros electorales. No obstante, desde el momento en que dicha inscripción es voluntaria, en el fondo la obligación de votar es sólo relativa y parcial.

*Reforma.* En vista de lo anterior, es del todo sano y recomendable, en relación al espíritu y la conciencia cívicos que deben imperar al interior de un sistema democrático y republicano, hacer obligatoria la inscripción en los registros electorales.

*Ley a reformar.* Ley 18.556, en sus artículos 2, 36, 37, 73.

**c) Proyecto de reforma a la Carta Fundamental que dispone la obligación para el Estado de practicar las inscripciones electorales y establece la voluntariedad del sufragio**

*Resumen.* La reforma constitucional pretende revertir la baja participación estableciendo la voluntariedad del voto, eliminando el artículo 15 de la Constitución para ser reemplazado por un artículo que instituya la inscripción automática.

	Reforma constitucional	Moción	Senado
Ingreso	18/12/2001	Boletín	2837-07
Etapas	Archivado 02/03/2004	Senador	Sergio Fernández (UDI)
Subetapas	-	Urgencias	-

*Antecedentes.* Ajustar la Constitución Política del Estado a las cambiantes realidades contemporáneas es una necesidad siempre presente. A esa luz, actualmente concurren varios factores que hacen aconsejable para Chile perfeccionar ciertas normas que regulan el derecho a sufragio.

*Problema.* El constitucionalismo moderno tiende a eliminar la obligatoriedad del ejercicio de ese derecho, entendiendo que, ante cada acto electoral, cada ciudadano debe ser libre para resolver si desea o no expresar su voluntad mediante el voto. En consecuencia, el ejercicio del derecho a sufragio debe ser voluntario.

Los avances tecnológicos permiten hoy simplificar al ciudadano los procedimientos de inscripción, existiendo métodos que aseguran la certeza del registro de los datos respectivos, por medios computacionales y otros, que hacen ya innecesario el antiguo procedimiento de inscripción manual. Lo anterior hace posible adoptar un sistema de inscripción automática en los registros electorales, por el sólo hecho de reunir una persona los requisitos constitucionales respectivos.

*Reforma.* La automatización de la inscripción, así como la voluntariedad del sufragio, actuarán como aliciente para reducir la no participación ciudadana de muchas personas que hoy prefieren marginarse de los procesos electorales, para evitarse trámites y formalidades que el antiguo sistema les exige.

*Reforma a la Constitución.* Elimínese el artículo 15.

**d) Reforma Constitucional que modifica los artículos 15 y 18 de la Carta Fundamental, con el objeto de consagrar el sufragio como un derecho de los ciudadanos y de su inscripción automática en los Registros Electorales**

*Resumen.* La obligatoriedad del sufragio no es congruente con un sistema donde la inscripción electoral es voluntaria, tornándolo antidemocrático, pues a su vez contempla sanciones para quienes, habiéndose inscrito, no concurren a sufragar sin causa justificada, lo que lleva a una obligatoriedad que se agota en su aspecto formal. El antecedente directo de este proyecto es el llamado de Su Excelencia el Presidente de la República el 21 de mayo del presente, para que, junto con aprobarse la inscripción automática en los registros electorales, se apruebe también el voto voluntario.

	Proyecto de ley	Moción	Senado
<b>Ingreso</b>	08/06/2004	<b>Boletín</b>	3544-07
<b>Etapas</b>	Primer trámite constitucional	<b>Senadores</b>	Alberto Espina Otero (RN), Antonio Horvath Kiss (RN), Sergio Romero Pizarro (RN), José Antonio Viera-Gallo Quesney (PS).
<b>Subetapas</b>	Primer informe de Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento	<b>Urgencias</b>	-

*Antecedentes.* El artículo 15 de nuestra Constitución Política establece que en las votaciones populares el sufragio será personal, igualitario y secreto, y que para los ciudadanos será, además, obligatorio.

La obligatoriedad del sufragio contradice los fundamentos esenciales de un régimen auténticamente democrático y de una sociedad integralmente libre. En efecto, por naturaleza el sufragio es un derecho, al igual que la opción a cargos públicos de elección popular, y así lo reconoce el artículo 13 de nuestra Carta Fundamental en su inciso segundo, al referirse a los derechos que otorga la calidad de ciudadano.

*Problema.* En la práctica, la obligatoriedad constitucional del sufragio, complementada legalmente con una sanción para quienes no concurren a votar en los procesos electorales, convierte a los ciudadanos en entes cautivos de un sistema que se agota en la mera formalidad electoral, ya que la ciudadanía no tiene las

facultades para revocar el mandato otorgado a sus autoridades elegidas en caso de que su gestión hay sido o sea manifiestamente deficiente e incluso contraria a los intereses de la comunidad. En no pocas ocasiones nuestro país ha debido recurrir a las leyes de amnistía electoral para liberar a quienes no concurrieron a sufragar en los respectivos comicios de la correspondiente sanción pecuniaria. La obligatoriedad del sufragio para todos los ciudadanos es más aparente que real, pues —en la práctica— sólo se sanciona legalmente a quienes, estando inscrito en los Registros Electorales, no concurren a votar sin causa justificada. Sin embargo, basta con que los más jóvenes jamás se inscriban para que la obligatoriedad del voto y su consecuente sanción sea burlada.

*Reforma.* Por la significación y trascendencia se propone derechamente la supresión de la obligatoriedad del voto y el establecimiento de la inscripción automática de todos los ciudadanos en los Registros Electorales.

*Reforma a la Constitución.* En sus artículos 15 y 18.

#### e) Sobre sistema de inscripciones electorales

*Resumen.* El derecho a sufragio es una de las características esenciales de la ciudadanía reconocida por la Constitución. En este sentido, la no inscripción en los registros electorales no desconoce la calidad de ciudadano. Por ello, el mensaje presidencial arguye que el requisito de inscripción electoral se presenta más bien como una traba en el proceso de incorporación y de ejercicio del derecho a voto de millones de chilenos. En busca de solucionar este problema, el mensaje plantea como solución la inscripción automática a través de una serie de reformas al sistema de inscripciones electorales.

Proyecto de ley		Mensaje	
<b>Ingreso</b>	06/07/2004	<b>Boletín</b>	3586-06
<b>Etapas</b>	Primer trámite constitucional	<b>Presidente</b>	Ricardo Lagos Escobar
<b>Subetapas</b>	Discusión general	<b>Urgencias</b>	Simple: 06/07/2004, 10/08/2004, 03/11/2004, 14/12/2004. Actual: sin urgencia.

*Antecedentes.* La Constitución Política de la República prescribe, en su artículo 13, que «son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva», reconociendo a los ciudadanos el derecho de sufragio. En otras palabras, la Carta Fundamental reconoce el derecho de sufragio en la forma más amplia, sin establecer exigencias, salvo los requisitos genéricos relativos a la nacionalidad, la edad y al no haber sido condenado a pena aflictiva. Hoy, la calidad de ciudadano no requiere de trámite alguno para obtenerse, al punto que el Tribunal Constitucional ha estimado, en su sentencia rol núm. 38,

de 1986, que la inscripción de los ciudadanos en los registros electorales constituye sólo una manera de acreditar el cumplimiento de los requisitos constitucionales respectivos.

*Problema.* El texto constitucional es claro al respecto y no resulta lógico ni aceptable que la norma constitucional descansa, para su efectividad, en un acto de carácter voluntario del ciudadano.

Si miramos las cifras, resulta que durante estos catorce años de democracia la participación de los ciudadanos en los procesos electorales ha sufrido una paulatina disminución. De acuerdo con el último censo, 10.444.605 chilenos tienen más de 18 años, lo que significa que hay cerca de dos millones cuatrocientos mil ciudadanos que no se han inscrito en los registros electorales, no obstante reunir los requisitos para votar. De éstos, según cifras del Servicio Electoral, casi dos millones tienen menos de 29 años. Hoy resulta fundamental que los jóvenes tengan un sistema que los involucre a participar en procesos electorales y los aproxime a formar parte de las decisiones de su país.

Las causas para el fenómeno antes descrito son variadas. Entre éstas, se identifica a nuestro actual sistema de inscripciones electorales, que si bien podía responder adecuadamente los requerimientos de otra época, hoy necesita ser modernizado. Los ciudadanos no cuentan con facilidades para inscribirse, lo que pone al mandato constitucional en una situación de mayor precariedad práctica. En este panorama, la solución más acertada parece ser la inscripción automática de los electores.

*Reforma.* La ampliación del sufragio tiene una dimensión individual como derecho ciudadano y una colectiva, como fortalecimiento de la democracia. En definitiva, los ciudadanos no cuentan con facilidades para inscribirse, lo que pone al mandato constitucional en una situación de mayor precariedad práctica. En este panorama, la solución más acertada parece ser la inscripción automática de los electores.

Por ello, se contempla la existencia de un Registro Electoral, que contendrá la nómina de todas las personas que cumplan con los requisitos legales para ejercer el derecho de sufragio, vale decir, los chilenos mayores de 18 años y los extranjeros alocados en Chile por más de cinco años. El Registro Electoral se actualizará permanentemente, con la información que proporcione el Servicio de Registro Civil e Identificación, el Ministerio del Interior, el Tribunal Constitucional y los Juzgados de Letras. Con 120 días de anticipación a la fecha en que debe verificarse la elección o plebiscito, el Servicio Electoral debe determinar el padrón electoral. Cualquier elector podrá reclamar de la inclusión o no inclusión de una persona en el Padrón Electoral, o de los datos consignados en él.

*Ley a reformar.* Se instituye un sistema de inscripciones electorales.

**f) Modifica leyes 18.556 sobre sistema de inscripciones electorales y servicio electoral y 18.700 sobre votaciones populares y escrutinios**

*Resumen.* En vista de la no aprobación en el Congreso del proyecto sobre la inscripción automática. De ahí que el presente proyecto de ley busca dos objetivos a la vez. Primero, consolidar rápidamente los consensos referidos y alcanzados en la primera etapa del debate legislativo del mensaje referido y, segundo, mantener el proyecto original para que en su momento alcance el consenso necesario que requieren las leyes electorales como patrimonio normativo de las democracias.

Proyecto de ley		Mensaje	
<b>Ingreso</b>	08/03/2005	<b>Boletín</b>	3803-06
<b>Etapas</b>	Tramitación terminada. Ley 20.010 (Diario Oficial 02/05/2005)	<b>Presidente</b>	Ricardo Lagos Escobar
<b>Subetapas</b>	-	<b>Urgencias</b>	Discusión inmediata 15/03/2005 Discusión inmediata 08/03/2005

*Antecedentes.* La Constitución de 1980 nunca ha exigido como requisito para ser ciudadano la necesidad de inscribirse en un registro electoral, como sí lo hacía la Constitución de 1925. De acuerdo a su artículo 13, «son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva». Por ello, en julio de 2004, el Gobierno presentó a la Cámara de Diputados el proyecto de ley que permite cumplir cabalmente con dicho artículo 13, que establece la inscripción automática y suprime la sanción por no concurrir a votar.

*Problema.* No obstante, en el proceso de debate legislativo de este proyecto se han consolidado ciertos consensos básicos que vale la pena constatar. Primero, que el sistema de inscripciones manuales, que obliga al ciudadano no reconocido como tal a inscribirse en las Juntas Electorales, está diseñado para impedir o dificultar su concurrencia, al establecer horarios de funcionamiento incompatibles con la vida laboral o estudiantil y períodos de apertura y cierre de las Juntas que dejan claramente disminuida la posibilidad de inscribirse. Segundo, que el proceso de inscripción electoral no está acorde a la dinámica de una elección, donde existe un gran proceso de movilización ciudadana *in crescendo* en la medida que se acerca la fecha de la votación y que, por ende, promueve un entusiasmo en torno al debate político legítimo y contradictorio entre las candidaturas. Esa dinámica genera voluntades de inscripción cuando ya no hay tiempo para hacerlo. Este efecto frustrante de la dinámica electoral puede profundizar un peligroso sentimiento de desafección de lo público. Y, tercero, la necesidad de implementar facilidades que tiendan hacia una identificación y aproximación física más evidente de los lugares de funcionamiento de las Juntas Inscriptoras, en particular, en las grandes comunas del país.

*Reforma.* En el proyecto se presentan las siguientes ideas: ampliación de horarios de funcionamiento de las Juntas Inscriptoras; ampliación del plazo para el cierre de la inscripción electoral, 90 días antes de la elección; mejoramiento de la localización de las Juntas Inscriptoras; plazo para la determinación del número de mesas receptoras de sufragios.

*Ley a reformar.* Ley 18.556, se modifican los artículos 13 y 21, 22, 24, 35, 38.

### 1. INTRODUCCIÓN

La probidad y la transparencia electoral parecieran ser un tema reciente. Las últimas campañas electorales han estado sumidas en un debate sobre la eventual intervención del Gobierno al amparo de candidatos oficialistas. Sin embargo, este es un problema que tiene una larga data en nuestro país, y que seguramente va mucho más allá de los alcances de este informe. La intervención electoral, por cierto, es punto fundamental en el perfeccionamiento del régimen electoral, dado que la transparencia y la objetividad con que se dirige el proceso eleccionario es esencial para la mantención de la legitimidad de las instituciones que hacen posible mantener la gobernabilidad.

En términos legislativos, es posible apreciar la preocupación de la clase dirigente por construir un sistema político que se mantenga dentro de las líneas de la probidad y transparencia. Las intenciones por legislar sobre este problema se han expresado en variados mensajes, mociones y comisiones que han presentado un gran número de proyectos para garantizar la probidad de la administración pública. Asimismo, se ha prestado especial atención a la necesidad de mejorar la transparencia del proceso electoral, regulando principalmente todo lo relacionado con el gasto electoral. La independencia de los candidatos electos es uno de los principales objetivos que se persiguen.

En el presente informe mostraremos, en una primera instancia, las diferentes comisiones que se han conformado para tratar los problemas de transparencia y probidad en la administración pública. No obstante, nos concentraremos en lo que se refiere a las mediadas para perfeccionar el régimen electoral, es decir, la regulación del financiamiento y la actividad política. Para una mejor exposición de la información hemos decidido organizarlas individualmente en cuadros donde se expongan las propuestas de forma esquemática.

### 2. LAS COMISIONES

En los primeros meses de asumida la presidencia por Eduardo Frei Ruiz-Tagle, el 5 de abril de 1994, se convocó la Comisión Nacional de Ética Pública. El fin de dicha comisión era crear una instancia de estudio y reflexión para la elaboración de políticas públicas e iniciativas legales que contribuyeran a reforzar la democracia. Entre sus principales preocupaciones se establece la creación de procedimientos e instituciones que cautelen el cumplimiento de los deberes legales y éticos en la actividad pública. Es así como se inició la primera comisión, integrada por perso-

najes públicos y académicos, con el objetivo de reflexionar sobre problemas que afectan a la institucionalidad. Esta comisión entregó sus resultados en el año 1996, y fueron publicados en la *Revista de Ciencia Política* de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Los frutos de esta comisión fueron, en parte, plasmados en la Ley 19.653, aprobada en 1999.

La discusión de esta Comisión se centró en la probidad pública y la prevención de la corrupción. En lo que respecta a nuestro tema, la Comisión debatió ampliamente sobre el financiamiento de la actividad política. Los acuerdos conseguidos proponen, en líneas generales, establecer un límite en el gasto electoral y un registro de donaciones recibidas por el candidato; el manejo de un cuenta corriente única y oficial para los gastos electorales; llevar una contabilidad de todos los gastos; un responsable financiero; acortamientos de las campañas, etc. Además, establece sanciones, por lo general en multas proporcionales a los candidatos que no cumplan con lo establecido, planteando incluso su cesación en el cargo. El organismo encargado para velar por el cumplimiento de estas normas sería el Servel.

En la misma línea de investigación, el CEP, en 1997, crea una Comisión interdisciplinaria en la cual se discute nuevamente el tema. Esta Comisión tiene la idea de no fijar límites en las donaciones, ni al gasto electoral de candidatos y partidos. La propuesta se justifica en función de no limitar la capacidad de expresión de los distintos sectores políticos. Sin embargo, establece como punto novedoso en su propuesta un registro de donaciones, controlado por el Registro Electoral, donde la persona que aporte podrá elegir entre una transferencia con publicidad total o indirecta confidencial; es decir, crea un mecanismo institucional para una relación entre el dinero y la política. Claro está que la propuesta aumenta las capacidades fiscalizadoras del Servel. Sumado a esto se plantea una relación más equitativa entre los partidos y candidatos estableciendo un piso mínimo de financiamiento público.

A principio del 2003, luego del pacto Lagos-Longueira, se forma la Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento de los Principios de Transparencia y Probidad Pública, presidida por Luis Bates. Esta Comisión en su informe acoge varios puntos de las dos comisiones anteriores. Se propuso establecer los límites en el gasto electoral; establece un registro público de donaciones, bajo el sistema de modalidad pública y confidencial; y otorga mayores facultades al Servel para la fiscalización. Las propuestas de esta Comisión fueron rápidamente aprobadas y se encuentran contenidas en la Ley 19.884 y 19.885.

Finalmente, el 2006, luego de las denuncias de corrupción e intervención electoral se crea la Comisión de Probidad y Eficiencia en la Gestión Pública. La nueva comisión se hizo cargo de una serie de acusaciones que apuntaban la gestión aparato público y generó un informe que pronto se transformó en proyecto de ley. Las propuestas se dirigen a profundizar el control de las donaciones y el sistema de gastos de las candidaturas; a su vez, regula las facultades presidenciales en tiempos de campaña y la publicación de los beneficios otorgados por el Estado; al interior de la administración pública prohíbe la realización de colectas o cualquier actividad con fines y electorales. Los énfasis en este informe se encuentran en la fiscalización y las

sanciones planteándose derechamente la cesación del cargo del candidato al haber sido rechazada su contabilidad electoral; se dispone también la ampliación de los plazos para el control de cuentas; la creación de una Dirección de Fiscalización Electoral responsable de la investigación, auditoría y control, entre otras medidas.

A continuación pasaremos revista a todas estas comisiones presentando de manera detallada todas las medidas propuestas para regular el gasto electoral. Estas serán expuestas en orden cronológico para tener una mirada que permita dilucidar cómo las medidas se han perfeccionado y hecho más complejas en relación a las diferentes coyunturas políticas.

### Comisión Nacional de Ética Pública (1994)

Las conclusiones de esta comisión fueron publicadas en la *Revista de Ciencia Política*<sup>1</sup> del año 1996, y sus propuestas fueron las siguientes:

Medidas:

- Donación privada que supere un límite determinado se registrará en el Servel.
- Crear mecanismo de protección para los donantes.
- Llevar una contabilidad partidaria oficial de todos los pagos.
- La ley ha de establecer qué se entenderá por pago.
- Instancia de apelación de los partidos y candidatos ante el Tribunal Constitucional.
- Financiamiento público estableciéndose un límite determinado.
- Acortamiento de las campañas, estableciéndose fuertes sanciones a los infractores.
- Simultaneidad de los procesos electorales generales.
- Prohibición de la libre contratación de avisos por televisión de libre recepción y por cable.
- Financiamiento público del acceso a medios de comunicación en la medida en que se prohíba la contratación privada adicional.
- Provisión estatal y/o municipal de locales y facilidades para efectuar reuniones masivas, exposición de afiches, foros, etc.

---

<sup>1</sup> Comisión Nacional de Ética Pública (1996), «Informe sobre la probidad y la prevención de la corrupción», en *Revista de Ciencia Política*, 18 (1-2): 202-47.

#### Sistema de fiscalización y sanciones:

- Carácter fiscal e instructor para al Servicio Electoral para la recepción de denuncias.
- Establecer la responsabilidad en secretarios y/o tesoreros por el incumplimientos de la normas.
- Cuenta bancaria única para los partidos, la cual no estará acogida al secreto bancario para el Servel.
- Prohibir y sancionar todo pago partidario que no sea efectuado a través de la cuenta corriente oficial.
- Fijar un límite de gastos para las campañas de modo que si éste es traspasado puede establecerse la ilegitimidad del candidato.

#### Comisión de Reforma del Estado, CEP (1997)

Esta comisión fue convocada por el Centro de Estudios Públicos en Chile el año 1997, y sus resultados fueron publicados el 2000 en la revista *Estudios públicos*,<sup>2</sup> concluyendo lo siguiente:

- No imponer límites ni gravámenes a las donaciones de personas naturales y jurídicas.
- Se propone eximir del trámite de insinuación, sin límite de monto, a las donaciones en dinero realizadas a favor de las candidaturas registradas y partidos.
- Definir que una persona natural o jurídica, chilena o extranjera, es una 'organización intermediaria de donaciones políticas' cuando reciba donaciones anuales por un valor superior a 60 UTM de otras personas naturales y jurídicas, y además realice donaciones de cualquier tipo y monto en favor de partidos, candidaturas y otras organizaciones intermediarias de donaciones políticas.
- Los partidos, candidaturas y organizaciones intermediarias que reciban donaciones en dinero, bienes, servicios y patrocinios de parte de organizaciones intermediarias de donaciones políticas paguen un impuesto de 10% del monto recibido.
- Obligar a todos los candidatos que postulen a un cargo de elección popular, al menos en el nivel parlamentario y presidencial, a constituir su candidatura como persona jurídica.

---

<sup>2</sup> Comisión de Reforma del Estado (2000), «Proposiciones sobre el financiamiento de la política», en *Estudios Públicos*, 78: 375-550.

- Obligar a las candidaturas a llevar contabilidad tal como hacen las personas jurídicas sin fines de lucro, y en especial a contabilizar la totalidad de sus gastos.
- Prohibir a las organizaciones y grupos de personas, que no sean partidos y candidaturas políticas, financiar directamente publicidad y promoción cuyo objeto sea favorecer o perjudicar a uno o más candidatos.
- El donante que desee donar dinero en montos superiores a 200 UTM (5 millones) a una misma candidatura en los doce meses anteriores a la elección, o a un mismo partido dentro de un año calendario, la libertad de elegir entre una transferencia directa con publicidad total, y una transferencia indirecta y confidencial.
- Encargar al Servicio Electoral abrir cuentas bancarias para recibir donaciones en dinero a favor de los partidos y candidatos registrados.
- Prohibir al Servicio Electoral canalizar donaciones originadas en personas jurídicas no residentes en Chile.
- Todos los subsidios deben incluir mecanismos preventivos de los conflictos de interés que sufren las autoridades legislativas al decidir subsidios y financiamientos públicos a la actividad política, conflictos que ponen en riesgo la eficiencia fiscal.
- Prohibir a las empresas del Estado, sus filiales y a las demás personas jurídicas privadas y públicas controladas por el Estado efectuar donaciones a candidaturas políticas y partidos políticos chilenos.
- La ley puede definir como ‘donación política’ aquella donación a favor de un partido político chileno, una candidatura política chilena, de un parlamentario en ejercicio, de un funcionario público de confianza exclusiva de una autoridad superior o de una organización intermediaria.
- No imponer límites o gravámenes globales al gasto electoral de cada partido y candidato, porque su diseño operativo es complejo y su fiscalización es muy costosa e incierta.

#### Sistema de fiscalización y sanciones:

- Trasladar al Servicio Electoral todas las facultades de fiscalización respecto a las candidaturas y partidos políticos que tiene el Servicio de Impuestos Internos.
- Crear en el Servicio Electoral un ‘Consejo Consultivo’, integrado por personalidades de todos los sectores políticos, cuya responsabilidad consista en autorizar el inicio de investigaciones de fiscalización por parte del Servicio Electoral.

- Obligar a las candidaturas a confeccionar, auditar y publicar sus estados financieros antes de tres meses desde la fecha de la elección respectiva.
- Obligar a todas las candidaturas constituidas como personas jurídicas a registrar ante el Servicio Electoral a las personas naturales autorizadas a recibir fondos y realizar gastos en representación de la candidatura.
- Acercarse al objetivo de una simetría de información entre la opinión pública y los donatarios respecto a quiénes financian a cada candidato y partido y con cuánto.
- Todo partido político que no haya publicado todos los estados financieros que correspondan, incluyendo los propios y los de las candidaturas parlamentarias y presidenciales patrocinadas por el partido, reduciría en 10% el tiempo en la franja de televisión para propaganda electoral. El tiempo restado quedaría prorrateado entre los partidos rivales.
- Todo candidato electo al Parlamento que no haya publicado todos los estados financieros que correspondan, vería reducida su asignación parlamentaria mensual. Esta multa se mantendría hasta que la candidatura publique los estados financieros exigidos.
- También se propone que la ley disponga una multa al donatario igual al monto transferido cuando se demuestre que el donante no cuenta con ingreso y patrimonio suficientes para justificar el monto donado.
- La violación de esta norma hará responsables a los directores y al gerente general de la persona jurídica de igual forma que una falta a la probidad administrativa hace responsable a un funcionario público.
- El Servicio Electoral estará obligado a investigar las denuncias de los particulares en esta materia y deberá perseguir las responsabilidades penales y civiles que correspondan.

### **Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento de los Principios de Transparencia y Probidad Pública (2003)**

Luego del acuerdo Lagos-Longueira, en enero del 2003, fue congregada una Comisión, la cual estuvo presidida por Luis Bates.<sup>3</sup> Esta comisión fijó las directrices de la «agenda modernizadora del Estado». De sus propuestas podemos extraer los siguientes puntos:

- Registro de la identidad del donante y la cuantía de la donación: toda donación debe hacerse vía la autoridad electoral o un mecanismo funcional

---

<sup>3</sup> Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento de los Principios de Transparencia y Probidad Pública (2003), «Regulación del financiamiento de la actividad política», en *Estudios Públicos*, 90: 447-76.

equivalente, que registra la identidad del donante y la cuantía de su donación.

- Distinción de dos modalidades para donar: modalidad pública y modalidad confidencial.
- No se proponen límites a las cantidades que se donen por una misma persona, siempre que esas donaciones se hagan a través de la modalidad pública, puesto que esa modalidad implica publicidad no sólo de los montos sino también de la persona del donante. En caso de donaciones confidenciales, la suma de las donaciones originadas en un mismo individuo o grupo económico destinadas a un mismo candidato estarán sujetas a un límite. No podrán hacer uso de esta modalidad ni partidos ni los propios candidatos.
- Toda donación a un partido realizada dentro de los doce meses anteriores al día de inicio de una campaña o durante el período de campaña, se ajustará a una de las dos modalidades —pública o confidencial— ya descritas, rigiendo en esta materia todas las restricciones y límites que regulan las donaciones a candidatos.
- Los aportes en dinero que un candidato hace a su propio partido son una donación y deben sujetarse a la modalidad pública de donación.
- Con el objetivo de equilibrar los diversos valores y principios en juego, la presente propuesta es contraria a establecer un límite imperativo al gasto de campaña.
- El sistema de regulación que se propone contempla un límite legal opcional al gasto de campaña que hace un candidato y reconoce el derecho a dos o más candidatos que compiten entre sí a llegar acuerdos que, entre otras cosas, establezcan límites al gasto, por sobre o por debajo de ese límite legal opcional.
- Si todos los candidatos pertenecientes a un partido han accedido al subsidio de franja radial, ese partido no podrá gastar durante la campaña más que la cantidad resultante de sumar el 30% de todos los límites recomendados por la ley a los diversos candidatos del partido, más una cantidad fija de 8.000 UTM.
- Si de los candidatos pertenecientes a un partido algunos han accedido sólo parcialmente al subsidio de franja de radio, o no han accedido por haber optado por gastar sin límite, el partido puede elegir: gastar sin límite o acogerse al límite al gasto total del partido ya indicado.
- Toda donación en dinero, sea por la modalidad pública o la confidencial, queda libre de impuesto a la renta, tanto personal como de empresas.
- Todas las donaciones están sujetas al impuesto a las donaciones, lo que permite que tributen más las campañas y partidos que reciben mayor financiamiento privado.

- Las donaciones en especie, bienes, servicios y patrocinios originadas en un mismo donante que sea persona jurídica están sujetas al impuesto a la renta y no podrán ser consideradas como necesarias para producir la renta del donante, por lo que los socios la registrarán como retiro y la declararán en su impuesto global complementario.
- El Servicio Electoral sólo otorgará el subsidio a personas, empresas o contratistas inscritos en un registro *ad hoc* al menos tres meses antes del inicio de la campaña.

Sistema de fiscalización y sanciones:

- Universalidad del principio de publicidad de la cuantía de las donaciones recibidas: la ciudadanía puede informarse sobre la cuantía total de los dineros recibidos por cada candidato, cualquiera que sea la modalidad para donar elegida por el donante.
- Crear una instancia de «Acuerdos de Campañas», de carácter público, entre candidatos y partidos para regular la distribución física y protección de propaganda callejera y otras materias que estimen relevantes.
- Los partidos llevarán una contabilidad pública y sólo podrán reclamar por el incumplimiento del límite, cuando corresponda, los otros partidos legalmente existentes.
- Todo exceso de gasto comprobado, por sobre el límite, implicará una multa equivalente al triple de ese exceso.
- Si las multas aplicadas en casos de excesos superan el 20% del límite, el partido perderá su derecho a permutar parte de la franja televisiva en la próxima elección.
- La propuesta presentada obviamente implica un notable reforzamiento del Servicio Electoral, por una parte en cuanto a un mayor presupuesto y planta acordes con las funciones que debería cumplir en el marco regulatorio propuesto, y por otra en cuanto a atribuciones que les permitan dotar a sus inspectores de la eficacia de que gozan, por ejemplo, los inspectores del SII.
- El Servicio debería gozar de una mayor autonomía que la que tiene hoy, mediante, por ejemplo, la creación de un Consejo de tres personas que duren ocho años en el cargo, designadas una a una cada cuatro años por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado.
- La ley tiene que establecer multas que castiguen a los candidatos denunciantes de incumplimientos de acuerdos, compromisos o adhesiones a compromisos que prueben ser falsos y el beneficiario de ellas.

## Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública encargado por S.E. la Presidenta de la República (2006)

Esta comisión fue convocada luego del escándalo político tras denuncias de intervención electoral e irregularidades en la rendición de cuentas de algunas candidaturas.<sup>4</sup> Las mayorías de sus propuestas fueron enviadas al Parlamento por el Ejecutivo el segundo semestre del 2006:

- Que los gastos deberán pagarse con cheque nominativo y cruzado, asegurando la existencia de un registro de beneficiarios de los gastos de campaña.
- Crear un registro previo de proveedores, pero sólo para las candidatura presidenciales y parlamentarias y para los partidos políticos, y permitiendo que el pago al proveedor se haga de inmediato y directamente por la candidatura.
- Que la Dirección de Fiscalización Electoral mantenga publicado en Internet el listado de personas jurídicas privadas que tienen prohibido donar a candidaturas y partidos, por estar postulando a licitaciones públicas, o por otras razones. La Dirección del Servicio Electoral deberá consultar y comparar ese listado con la identidad de quienes efectúen donaciones privadas.
- Prohibir las donaciones anónimas para las candidaturas presidenciales, parlamentarias y de alcalde en comunas con más de 10 mil inscritos en el registro electoral. Para las demás campañas, de menor tamaño, se propone reducir el máximo permitido hasta ahora para estas donaciones.
- Crear un sistema de donaciones electrónicas, controlado por el Servel, para personas naturales, que esté protegido de la intervención electoral y que sea de fácil acceso para la ciudadanía.
- Control de las elecciones primarias aplicándoles normas que garanticen el cumplimiento de la transparencia y probidad.
- Restringir el uso de las urgencias legislativas en épocas de campañas electorales.
- Prohibir los avisos publicitarios de las políticas de gobierno, salvo en lo concerniente a campañas impostergables de utilidad pública, durante la vigencia del período de campañas electorales.
- Prohibir realizar colectas con fines de campaña al interior de las reparticiones públicas con el patrocinio directo o indirecto de las jefaturas.

---

<sup>4</sup> Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública encargado por S.E. la Presidenta de la República, disponible en <[www.chiletransparente.cl/doc/InformeFinal06.pdf](http://www.chiletransparente.cl/doc/InformeFinal06.pdf)>, 18 de diciembre del 2006.

#### Sistema de fiscalización y sanciones:

- Obligar a cada candidatura a pagar todos sus gastos con una cuenta bancaria única y recibir todos sus ingresos en esa misma cuenta; no habrá secreto bancario respecto de la Dirección de Fiscalización Electoral.
- Que los aportes superiores 20 UF sean pagados a la Dirección de Servicio Electoral (Servel), quien verificaría la identidad del donante y transferiría el dinero a los beneficiarios, incluyéndolo en la suma que transfiere semanalmente por concepto de donaciones privadas.
- Exigir que las candidaturas presidenciales, parlamentarias y de alcaldes en comunas con más de 10 mil electores, y los partidos políticos, entreguen sus rendiciones de ingreso y gasto en forma electrónica a la Dirección de Fiscalización Electoral.
- Se requiere atribuir a los candidatos responsabilidades patrimoniales y políticas por los hechos cometidos por sus administradores electorales.
- Se considera necesario avanzar a la tipificación de delitos por infracciones a las normas vigentes sobre financiamiento, gasto y rendición de cuentas.
- En caso de que un tribunal dictamine graves responsabilidades personales de algún candidato en las infracciones a las normas sobre gasto electoral, se propone como sanción la pérdida del cargo, así como la inhabilidad para ser funcionario público o para ser candidato a cargos de elección popular durante diez años.
- Se propone, asimismo, establecer sanciones que afecten parte del financiamiento público futuro a los partidos que incurran en irregularidades y que se sancione con multas en los rangos autorizados a la Superintendencia de Valores y Seguros a los sujetos privados que incurran en donaciones anónimas o en otros ilícitos de financiamiento de campañas o partidos.
- Se propone ampliar el plazo de prescripción para las faltas a la Ley 19.884 desde uno a dos años (artículos 33, 55 y 57).
- Se sugiere extender el plazo para la auditoría externa de la contabilidad de término de campaña a 45 días y ampliar plazo de la prórroga a otros 45 días (artículo 42 Ley 19.884).
- Crear la Dirección de Servicio Electoral encargada de las funciones de registro y organización de elecciones, y una Dirección de Fiscalización Electoral responsable de la fiscalización, auditoría y control.
- La Dirección de Fiscalización Electoral tendrá facultades normativas.
- La Dirección de Servicio Electoral estará encargada de las funciones de registro electoral y del proceso electoral; asimismo tendrá la función per-

manente de proponer modificaciones que simplifiquen y modernicen los procedimientos de registro y los procesos eleccionarios.

- Instalar un Consejo Electoral integrado por miembros designados por el Presidente con acuerdo del Senado e inamovibles por el período de su designación, director de ambos servicios.

### 3. PROYECTOS DE LEY

En el Parlamento, la problemática de la probidad y transparencia, el límite del gasto electoral y el rechazo a cualquier intento de intervención electoral no es un tema reciente. Desde el retorno a la democracia han sido numerosos los proyectos de ley enviados al Congreso con el objetivo de regular el financiamiento de la política. Todos los sectores políticos, desde las distintas cámaras del Congreso, han enviado sus proyectos en relación a este tema. El Ejecutivo también ha sido un importante actor en la generación de propuestas, consiguiendo buenos resultados en la presentación de sus proyectos. En definitiva, sólo mirando el número de proyectos enviados y aprobados es posible señalar que es un tema que preocupa a la clase política en general.

A comienzos de los años noventa, se presentaron proyectos de ley que buscaban regular las encuestas de opinión pública y regular el aumento del padrón electoral en tiempo de campañas. Más tarde, a mediados de la misma década y luego de las campañas políticas se presentó una iniciativa que pretendió controlar el gasto electoral, fijando los límites de las donaciones y los gastos de los candidatos. Se agrega la exigencia de una contabilidad oficial y pública. Fue un proyecto presentado por Mariano Ruiz-Esquide y Sergio Elgueta, bastante sencillo en su diseño en comparación a los más recientes, sin mayores detalles de los procedimientos y sanciones con que se debía llevar a cabo. Sin embargo, fue el primero que puso en la mesa problemas que se discutirán en los siguientes años en términos de la relación de la política y el dinero. De ahí en adelante se presentaron más proyectos con características similares durante la segunda mitad de los noventa, propuestos principalmente por parlamentarios de la Concertación, pero ninguno de ellos tuvo buenos resultados en su tramitación en el Congreso.

El 2000, el Presidente Ricardo Lagos envía un proyecto de ley que es rechazado. Este proyecto proponía básicamente limitar donaciones a partidos y candidatos, controlar el gasto electoral a través de «administradores electorales», y publicar los gastos efectuados. La mala recepción del proyecto motivó el envío de uno nuevo el 2001, el cual fija los montos máximos de las campañas, controla el aporte privado a las candidaturas y exige una actitud responsable en la administración de los dineros. Finalmente, este proyecto logra aprobarse convirtiéndose en la Ley 19.884 y 19.885 a mediados del 2003. Los objetivos de esta legislación fueron introducir transparencia en el financiamiento electoral, establecer límites al gasto, mejorar el acceso a los recursos mediante el financiamiento público de las elecciones, limitar la intervención electoral y regular el financiamiento de los partidos políticos.

Entre finales del 2004 y principios del 2005 se envían nuevos mensajes al Congreso que intentan corregir los vacíos que dejó la Ley 19.884 y 19.885, con el objetivo de fijar procedimientos y sanciones para los que no cumplan la norma establecida. Estos nuevos requerimientos surgieron luego de las elecciones municipales del 2004, donde ley no tuvo los efectos que se buscaba por los vacíos antes señalados.

Finalmente, el año 2006 una nueva ola de proyectos fueron presentados en el Parlamento, mociones de ambas cámaras y mensajes enviados por el Ejecutivo se pusieron en tabla para ser debatidos. El enfoque de estos proyectos está dirigido fundamentalmente a evitar la intervención a favor de un candidato o partido por parte de la administración pública. Algunas de sus medidas establecen una serie de prohibiciones y sanciones a los funcionarios públicos, para que no realicen en sus puestos de trabajo ninguna actividad que tenga por fin contribuir a la campaña de una candidatura o coalición. También las facultades del Presidente para presentar las urgencias en el Congreso serían restringidas durante un plazo determinado antes de las elecciones. Adicionalmente, la inauguración y publicidad de las obras y beneficios entregados por el Estado igualmente serían limitadas. En lo que se refiere al gasto electoral, se propone la creación de un registro de proveedores para evitar la justificación de dineros con facturas falsas. De los proyectos ley enviados el 2006 ninguno ha logrado convertirse en ley, estando aún en discusión en el Parlamento.

#### 4. ESTADO LEGISLATIVO DE LOS PROYECTOS DE LEY

Boletín/ Año	Moción/ Mensaje	Patrocinado	Tipo	Estado
736-06 1992	Senado	Ricardo Núñez (PS)	Proyecto de ley	Archivado
1145-07 1994	Senado	Laura Soto González (PPD)	Proyecto de ley	Tramitación terminada (rechazado)
1146-07 1994	Diputados	Andrés Aylwin (DC) Sergio Elgueta (DC)	Proyecto de ley	Tramitación terminada (rechazado)
1962-07 1996	Senado	Roberto Muñoz Barra (PPD)	Proyecto de ley	Archivado
2210-06 1998	Diputados	Gutenberg Martínez (DC)	Proyecto de ley	Archivado
2210-06 1998	Diputados	Juan Bustos (PS), Sergio Elgueta (DC), Francisco Huenchumilla (DC), Zarko Luksic (DC), Gutenberg Martínez (DC), Andrés Palma (DC), Aníbal Pérez (PPD).	Proyecto de ley	Archivado
2278-98 1998	Diputados	Salvador Urrutia (PPD) Alberto Cardemil (RN), Guillermo Ceroni (PPD), Enrique Jaramillo (PPD), Víctor Barrueto (PPD), Pedro Muñoz (PS), Juan Núñez (DC), María Antonieta Saa (PPD), Laura Soto (PPD), Sergio Velasco (DC).	Proyecto de ley	Archivado

Boletín Año	Moción Mensaje	Patrocinado	Tipo	Estado
2499-06 2000	Mensaje	Ricardo Lagos Escobar	Proyecto de ley	Tramitación terminada (rechazado)
2745-06 2001	Mensaje	Ricardo Lagos Escobar	Proyecto de ley	Tramitación terminada Ley 19.884 (05/08/2003)
3475-06 2004	Mensaje	Ricardo Lagos Escobar	Proyecto de ley	Archivado
3476-06 2004	Diputados	Jorge Burgos (DC), Manuel Bustos (DC), Francisco Encina (PS), Enrique Jaramillo (PPD), Fernando Meza (PRSD), Carlos Montes (PS), Waldo Mora (DC), Adriana Muñoz (PPD), Edgardo Riveros (DC), Eduardo Saffirio (DC).	Proyecto de ley	Primer trámite
3519-06 2004	Mensaje	Ricardo Lagos Escobar	Proyecto de ley	Tramitación terminada Ley 19.963 (26/08/2004)
3599-06 2004	Mensaje	Ricardo Lagos Escobar	Proyecto de ley	Tramitación terminada Ley 19.964 (26/08/2004)
3939-06 2005	Mensaje	Ricardo Lagos Escobar	Proyecto de ley	Tramitación terminada Ley 20.053 (06/09/2005)
3961-06 2005	Senado	Jaime Gazmuri (PS)	Proyecto de ley	Primer trámite
3979-06 2005	Mensaje	Ricardo Lagos Escobar	Proyecto de ley	Primer trámite

Boletín Año	Moción Mensaje	Patrocinado	Tipo	Estado
4110-07 2006	Diputados	Rodrigo Alvarez (UDI), Marcela Cubillos (UDI), Marcelo Forni (UDI), Pablo Galilea (RN), René Manuel García (RN), Patricio Hales Dib (PPD), Patricio Melero (UDI), Darío Paya (UDI), Felipe Salaberry (UDI), Gonzalo Uriarte (UDI).	Proyecto de ley	Primer trámite
4112-06 2006	Diputados	Rodrigo Alvarez (UDI), Marcela Cubillos (UDI), Marcelo Forni (UDI), Pablo Galilea (RN), René Manuel García (RN), Patricio Melero (UDI), Darío Paya (UDI), Felipe Salaberry (UDI), Gonzalo Uriarte (UDI).	Proyecto de ley	Primer trámite
4218-07 2006	Senado	Andrés Allamand (RN), Hernán Larraín (UDI), Jaime Orpis (UDI), Baldo Prokurica (RN), Sergio Romero (RN).	Proyecto de ley	Primer trámite

4376-06 2006	Diputados	Pedro Pablo Álvarez-Salamanca (RN), Francisco Chahuán (RN), Manuel René García (RN), Javier Hernández (UDI), Nicolás Monckeberg (RN), Roberto Sepúlveda (RN), Germán Verdugo (RN).	Proyecto de ley	Primer trámite
-----------------	-----------	--	-----------------	----------------

Boletín Año	Moción Mensaje	Patrocinado	Tipo	Estado
4547-07 2006	Diputados	Eugenio Bauer (UDI), Edmundo Eluchans (UDI), Enrique Estay (UDI), Marcelo Forni (UDI), Javier Hernández (UDI), Juan Lobos (UDI), Marisol Turres (UDI), Gonzalo Uriarte (UDI), Gastón Von Mülehnbrock (UDI), Felipe Ward (UDI)	Proyecto de ley	Primer trámite
4645-06 2006	Diputados	Marcelo Díaz (PS), Francisco Encina (PS), Carolina Goic (DC), Tucapel Jiménez (Inp.), Pablo Lorenzini (DC), Fernando Meza (PRSD), Carlos Montes (PS), Adriana Muñoz (PPD), Gabriel Silber (DC), Samuel Venegas (PRDS)	Proyecto de ley	Primer trámite
4660-06 2006	Diputados	Guillermo Ceroni (PPD), Enrique Jaramillo (PPD), Tucapel Jiménez (Ind.), Marco Antonio Núñez (PPD).	Proyecto de ley	Primer trámite
4696-06 2006	Senado	Jorge Arancibia (UDI), Víctor Pérez (UDI)	Proyecto de ley	Primer trámite
4686-06 2006	Diputados	Marcelo Díaz (PS), Antonio Leal (PPD), Jaime Quintana (PPD).	Proyecto de ley	Primer trámite
4716-07 2006	Mensaje	Michelle Bachelet Jeria	Proyecto de ley	Primer trámite
4724-06 2006	Mensaje	Michelle Bachelet Jeria	Proyecto de ley	Primer Trámite

## 5. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS PROPUESTAS

Boletín Año	Origen	Campañas	Regular	Medidas	Sanciones
736-07 1992	Senado	Presidencial, parlamentarias, municipales	Encuestas	Realización sólo a 30 días de una elección	No establece
1145-07 1994	Senado	Presidencial, parlamentarias, municipales	Padrón electoral	Reclamo de una elección en el caso de aumento 5% del electores de una circunscripción	No establece
1146-07 1994	Diputados	Presidencial, parlamentarias, municipales	Gasto electoral	Contabilidad obligatoria de campañas; limitar y regular donaciones	Multas UTM

1962-07 1996	Senado	Presidencial	Gastos electoral	Límites y publicidad de los aportes; prohibir el aporte de empresas privadas vinculadas con el Estado; crear la figura de un apoderado financiero; crear una cuenta única y publica de ingresos y egresos.	No establece
2210-06 1998	Diputados	Presidencial, parlamentarias, municipales	Gasto electoral	Contabilidad obligatoria de campañas; limitar y regular donaciones	Multas UTM
2220-06 1998	Diputados	Presidencial, parlamentarias, municipales	Gasto electoral	Contabilidad obligatoria de campañas; limitar y regular donaciones	Multas UTM
2278-06 1998	Diputados	Presidencial, parlamentarias, municipales	Padrón electoral	Conscriptos se inscribirán en la junta inscriptora de origen	No establece
2499-06 2000	Mensaje	Presidencial, parlamentarias, municipales	Gasto electoral	Limitar donaciones a partidos y candidatos; controlar el gasto electoral a través «administradores electorales»; publicación del gasto	Multas UTM
2745-06 2001	Mensaje	Presidencial, parlamentarias, municipales	Gasto electoral	Fijar monto máximos en Campañas; Controlar el aporte privado a las campañas; Exige un responsable en la administración de los dineros	Multas UTM

Boletín Año	Origen	Campañas	Regular	Medidas	Sanciones
3475-06 2004	Mensaje	Presidencial, parlamentarias, municipales	Gasto electoral	Establece y regula las bases de los procedimientos administrativos para el ejercicio de la potestad sancionatoria. Para candidatos y partidos	Multa UTM
3476-06 2004	Diputados	Presidencial, parlamentarias, municipales	Gasto electoral	Introduce sanciones a la trasgresión del límite al gasto electoral; financiamiento privado de campañas electorales solo personas naturales; la eliminación de aportes anónimos de campaña electoral	La pérdida del derecho a recibir el aporte estatal para aquellos que infringen la ley.
3519-06 2004	Mensaje	Presidencial, parlamentarias, municipales	Gasto electoral	Introduce sanciones a la trasgresión del límite al gasto electoral	Multas UTM
3599-06 2004	Mensaje	Presidencial, parlamentarias, municipales	Gasto electoral	Definición de los mecanismo de control y transparencia	No establece

ANEXO: INFORME SOBRE LAS COMISIONES Y PROYECTOS DE LEY  
TENDIENTES A MODERNIZAR EL RÉGIMEN ELECTORAL EN CHILE

3939-06 2005	Mensaje	Presidencial, parlamentarias, municipales	Gasto electoral	Definición taxativa de los gastos electorales; definición gastos menores; reglas generales en materia de endoso	No establece
3961-06 2005	Senado	Presidencial, parlamentarias, municipales	Gasto electoral	Sanciona penalmente la infracción de las normas que limitan el gasto electoral	La pérdida de los requisitos de elegibilidad del candidato

Boletín Año	Origen	Campañas	Regular	Medidas	Sanciones
3979-06 2005	Mensaje	Presidencial, parlamentarias, municipales	Gasto electoral	Evitar la certeza acerca del aporte; aumentar el límite global total de las donaciones con beneficios tributarios de un 4,5% a un 5%; el compromiso de donar para la ejecución de uno o más proyectos; la exigencia a los donatarios de no dar en forma directa una contraprestación	No establece
4110-07 2006	Diputados	Presidencial, parlamentarias, municipales	Administración pública	Sancionar a los funcionarios públicos que «acosen» a sus inferiores solicitando dinero con fines electorales	Destitución
4112-06 2006	Diputados	Presidencial, parlamentarias, municipales	Administración pública	Prohibir todo acto oficial, en los treinta días anteriores una elección	No establece
4218-07 2006	Senado	Presidencial, parlamentarias, municipales	Administración pública	Limita la facultad del primer mandatario para establecer urgencias previo a una elección	No establece
4376-06 2006	Diputados	Presidencial, parlamentarias, municipales	Administración pública	Prohibir la participación de funcionarios públicos en campañas políticas, durante su jornada laboral	No establece
4547-07 2006	Diputados	Presidencial, parlamentarias, municipales	Administración pública	Modificar el art. 18 Const. Donde se especifique la no intervención del gobierno	No establece
4645-06 2006	Diputados	Presidencial, parlamentarias, municipales	Gasto electoral	Prohíbe a los casinos de Juegos hacer donaciones para campañas	No establece
4660-06 2006	Diputados	Presidencial, parlamentarias, municipales	Gasto electoral	Sanción a la persona culpable de cohecho electoral	Pérdida del cargo

Boletín Año	Origen	Campañas	Regular	Medidas	Sanciones
4696-06 2006	Senado	Presidencial, parlamentarias, municipales	Gasto electoral	Rendición de gastos por concepto de trabajo personal; prohibición de funcionarios públicos de participar en campañas; plazo para revisar cuentas electorales 90 días	Prohibición de reembolso y la privación del cargo para el candidato
4686-06 2006	Diputados	Presidencial, parlamentarias, municipales	Gasto electoral	Sistema de fiscalización del gasto; lista de proveedores; registro de brigadistas; suprimir anonimato de donaciones; eliminar subsidio a los candidatos que vulneren los límites sobre el gasto electoral; definición del gasto previo a la elección	No establece
4716-07 2006	Mensaje	Presidencial, parlamentarias, municipales	Administración pública	Limita la facultad del primer mandatario para establecer urgencias previo a una elección; no se presentaran reforma constitucionales 90 días antes de una elección; Prohíbe los avisos publicitarios del gobierno durante la vigencia de las campañas electorales; prohibición de realizar colecta para campañas.	No establece
4724-06 2006	Mensaje	Presidencial, parlamentarias, municipales	Gasto electoral y Administración Pública	La formación de un registro de proveedores; la prohibición a personas jurídicas a realizar aportes a campañas electorales; crea los «aportes reservados»; prohibición de campañas tendientes a recoger donaciones; creación de una Subdirección de Control de Gasto Electoral	No establece

## 6. DETALLE DE LOS PROYECTOS DE LEY Y REFORMAS CONSTITUCIONALES

### a) Modifica la Ley 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, a fin de regular la difusión de encuestas de opinión pública en fechas cercanas a actos electorales

*Resumen.* El proyecto de ley tiene como objetivo establecer un cuerpo legal a fin de regular las encuestas de opinión pública. Dicho proyecto surge por la proliferación de encuestas en último tiempo, influenciando en algún grado el proceso de votación popular.

	Proyecto de ley	Moción	Senado
Ingreso	02/07/1992	Boletín	736-07
Etapa	Archivado 09/05/2002	Senador	Ricardo Núñez Muñoz (PS)
Subetapa	-	Urgencias	-

*Antecedentes.* Reconocida es la importancia que crecientemente tienen las encuestas o sondeos de opinión pública en la sociedad política contemporánea. Ellas generalmente se realizan con la finalidad de conocer el peso relativo de los partidos políticos, de sus dirigentes, así como de personalidades que actúan en el ámbito de la vida pública. Por tanto, por la naturaleza de su información como por el respaldo que le prestan instituciones del ámbito académico del país, éstas han devenido en una fuente de formación y orientación de la opinión pública y se requiere dictar disposiciones que aseguren su credibilidad, evitando, por mandato legal, que sean difundidas con afanes de influir en los resultados de una elección.

*Problema.* Los sondeos de opinión pública deben sustentarse en metodologías estadísticas rigurosas, de tal modo que la muestra que se obtenga sea representativa del universo y consecuentemente válida. Esto desgraciadamente no es posible garantizarlo, en tanto es conocido que la introducción de elementos aleatorios en una muestra puede distorsionar gravemente la información que de ella se extraiga. Situación que se agrava si los medios de información no dan a conocer la metodología, el tipo de muestra y la oportunidad en que ella es realizada.

*Reforma.* En el cuerpo legal que se propone modificar existen normas que regulan la propaganda electoral en los medios de comunicación. Lo que se propone respecto de las encuestas o sondeos de opinión pública complementa las disposiciones vigentes sobre votaciones populares y escrutinios, porque tiende a mantener la igualdad de quienes compiten por las preferencias de la ciudadanía frente a situaciones extrañas o intervinientes al proceso electoral mismo, que puedan distorsionar la voluntad del electorado.

*Ley a reformar.* Ley 18.700, agréguese 169 y modifíquese 124.

*Indicaciones 06/06/95.* Sergio Bitar (PPD): Las encuestas de opinión pública relacionadas con una elección o plebiscito sólo podrán difundirse hasta el tercer día anterior a la celebración de las correspondientes votaciones.

Ronald Mc Intyre Mendoza (Institucional): Las encuestas de opinión pública relacionadas con una elección o plebiscito deberán señalar siempre el nombre de la unidad de investigación que la realizó; el universo que efectivamente representa; el tamaño de la muestra lograda y su cobertura geográfica; las fechas del trabajo de campo; el método de muestreo usado y el método por el que se recopiló la información. Los órganos de prensa, radioemisoras o sistemas de televisión o cualquier

otro medio o forma por las que se difundan deberán dar a conocer también dichas características. Las encuestas mencionadas sólo podrán difundirse hasta el tercer día previo a la elección o plebiscito, y a partir de las 18 horas del día en que éstos se celebren.

**b) Agrega un inciso al artículo 96 de la Ley 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, estableciendo la presunción que señala, en el evento que se produzca un traslado masivo de electores a un distrito**

*Resumen.* La presente moción intenta otorgar mayores atribuciones al Tribunal Calificador de Elecciones para que determine las consecuencias electorales que puede traer un traslado masivo de electores. En vista de ello propone establecer que superado el 5% de inscritos puede ser reclamado en el Tribunal del Elecciones.

	Proyecto de ley	Moción	Senado
Ingreso	25/01/1994	Boletín	1145-07
Etapa	Tramitación terminada	Senadora	Laura Soto González (PPD)
Subetapa	Rechazada	Urgencias	-

*Antecedentes.* La transparencia en un proceso eleccionario es una condición largamente anhelada y perseguida por quienes han participado de la construcción de procesos democráticos de convivencia. Nunca un mayor esfuerzo por la perfección de la señalada condición debe escatimarse.

*Problema.* Resulta importante preocuparse de la situación que consiste en un verdadero traslado masivo de electores, que necesariamente significa una vulneración de las disposiciones que regulan el procedimiento de inscripción establecido en la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral. Es posible presumir un traslado organizado de electores en el caso que el número de inscritos en un distrito electoral aumente de manera muy superior al aumento de la población, este hecho significa una interferencia irregular y una alteración en la manifestación de la voluntad popular que se traduce en el acto de votación.

*Reforma.* Corresponde complementar la normativa referida con disposiciones que signifiquen una actitud de mayor rigor por parte del Tribunal Calificador de Elecciones respecto de los efectos en los resultados de la elección producidos por la inscripción irregular de electores. Sólo asegurando que nadie será beneficiado o perjudicado con la irregularidad, se entenderá reclamada una elección cuando el número de inscritos en un determinado distrito electoral, en el lapso comprendido entre el procedimiento electoral en el cual el reclamo produce efectos y el procedimiento electoral inmediatamente anterior, sea superior en un 5% al aumen-

to de la población mayor de dieciocho años que informe el Instituto Nacional de Estadísticas quince días antes del acto electoral.

*Ley a reformar.* Ley 18.700, en su artículo 96.

**c) Modifica la ley sobre votaciones y escrutinios, estableciendo limitaciones en cuanto a gastos que efectúen candidatos, y adopta medidas para la transparencia del proceso electoral**

*Resumen.* El presente proyecto tiene por objeto regular el gasto electoral de las campañas políticas. Por lo cual se establece una serie de normas como limitar los gastos de los candidatos; la obligatoriedad de una contabilidad; limitar los montos de las donaciones; considerar como donación todo servicio gratuito prestado; y finalmente, establecer sanciones para quienes comentan infracciones.

	Proyecto de ley	Moción	Diputados
<b>Ingreso</b>	26/01/1994	<b>Boletín</b>	1146-07
<b>Etapas</b>	Tramitación terminada	<b>Diputados</b>	Andrés Aylwin (DC), Sergio Elgueta (DC)
<b>Subetapas</b>	Rechazada	<b>Urgencias</b>	-

*Antecedentes.* Las recientes elecciones parlamentarias abocaron a la sociedad chilena a procedimientos de marketing comercial y gastos electorales, por algunos candidatos, de tal envergadura y cuantía, que pueden implicar, en los hechos, la destrucción de todo el sistema democrático en cuanto a expresión de la libre voluntad de los electores.

*Problema.* Los gastos excesivos de algunas candidaturas y la forma como se emplean los recursos, constituyen un gravísimo atentado en contra de la libertad de elegir que tienen los ciudadanos. El ánimo de subsanar los vicios hoy existentes y velar por la transparencia de los procesos electorales es la idea matriz del proyecto de ley.

*Reforma.* Limitar los gastos que puedan efectuar los candidatos, sea en la elección de concejales, parlamentarios o Presidente de la República; disponer que los candidatos lleven contabilidad obligatoria de las entradas y gastos de sus campañas; limitar los montos de las donaciones electorales y someter dichas donaciones a determinadas exigencias; considerar como donación todo servicio gratuito efectuado por empresas y, en general, todo pago hecho por éstas para efectuar trabajos electorales; establecer sanciones y tipos delictuales en relación con la infracción de las normas relacionadas con la transparencia del proceso electoral.

*Ley a reformar.* Ley 18.700.

**d) Introduce diversas modificaciones a la Ley 18.603 Orgánica Constitucional sobre Partidos Políticos, en materia de financiamiento de dichas organizaciones**

*Resumen.* El proyecto de ley contempla la regulación del financiamiento de la actividad política, como una forma de proteger y fomentar el buen funcionamiento y transparencia del proceso democrático. Por ello, propone establecer límites y publicidad de los aportes; prohibir el aporte de empresas privadas vinculadas con el Estado; crear la figura de un apoderado financiero; crear una cuenta única y pública de ingresos y egresos.

	Proyecto de ley	Moción	Senado
<b>Ingreso</b>	26/12/1996	<b>Boletín</b>	1962-07
<b>Etapas</b>	Archivado 04/07/2001	<b>Senador</b>	Roberto Muñoz Barra (PPD)
<b>Subetapas</b>	-	<b>Urgencias</b>	-

*Antecedentes.* En nuestro país se ha expresado reiteradamente, en el último tiempo, el respaldo unánime a la consagración de la rectitud, honestidad, probidad y transparencia en el ámbito público. Cabe destacar en esta línea las proposiciones de la Comisión Nacional de Ética Pública, formada por representantes de los más diversos sectores políticos del país, en el sentido de que los mencionados principios fueran considerados debidamente.

*Problema.* «La voluntad de los electores» se puede desvirtuar a través de muy diferentes mecanismos. Pero no cabe duda alguna que hoy en día uno de los más efectivos lo constituye una regulación inadecuada del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales. En efecto, si no se reglamentan convenientemente estos aspectos se allana el camino a las personas o grupos que pretenden influir excesivamente mediante la utilización de dinero en las decisiones partidarias y, por otro lado, se da lugar a desigualdades notables en las posibilidades electorales de los distintos actores en competencia, especialmente si consideramos la indesmentible incidencia que la propaganda de los candidatos ejerce sobre los electores.

*Reforma.* Establecer límites a las contribuciones que los particulares efectúan a los partidos políticos; asegurar la publicidad de las donaciones a los partidos políticos; prohibir las donaciones a partidos políticos efectuadas por empresas privadas vinculadas contractualmente con el Estado y sus organismos; crear la figura del apoderado financiero en las candidaturas; canalizar los ingresos y gastos de las candidaturas en una cuenta destinada a ese solo efecto; exigir rendiciones de cuentas públicas de los ingresos y gastos electorales.

*Ley a reformar.* Leyes 18.603 y 18.700.

**e) Modifica la ley de votaciones populares y escrutinios regulando los gastos que efectúen candidatos, y adopta otras medidas para la transparencia del proceso electoral**

*Resumen.* El presente proyecto tiene por objeto regular el gasto electoral de las campañas políticas. Por lo cual se establece una serie de normas, como limitar los gastos de los candidatos; la obligatoriedad de una contabilidad; limitar los montos de las donaciones; considerar como donación todo servicio gratuito prestado; y finalmente, establecer sanciones para quienes comentan infracciones (proyecto idéntico al del Boletín 1146-07).

	Proyecto de ley	Moción	Diputados
<b>Ingreso</b>	18/08/1998	<b>Boletín</b>	2220-06
<b>Etapas</b>	Archivado	<b>Diputados</b>	Juan Bustos (PS), Sergio Elgueta (DC), Francisco Huenchumilla (DC), Zarko Luksic (DC), Gutenberg Martínez (DC), Andrés Palma (DC), Anibal Pérez (PPD)
<b>Subetapas</b>	-	<b>Urgencias</b>	-

*Antecedentes.* Las recientes elecciones parlamentarias abocaron a la sociedad chilena a procedimientos de marketing comercial y gastos electorales, por algunos candidatos, de tal envergadura y cuantía, que pueden implicar, en los hechos, la destrucción de todo el sistema democrático en cuanto a expresión de la libre voluntad de los electores.

*Problema.* Los gastos excesivos por algunas candidaturas y la forma como se emplean los recursos, constituyen un gravísimo atentado en contra de la libertad de elegir que tienen los ciudadanos. El ánimo de subsanar los vicios hoy existentes y velar por la transparencia de los procesos electorales es la idea matriz del proyecto de ley.

*Reforma.* Limitar los gastos que puedan efectuar los candidatos, sea en la elección de concejales, parlamentarios o Presidente de la República; disponer que los candidatos lleven contabilidad obligatoria de las entradas y gastos de sus campañas; limitar los montos de las donaciones electorales y someter dichas donaciones a determinadas exigencias; considerar como donación todo servicio gratuito efectuado por empresas y, en general, todo pago hecho por éstas para efectuar trabajos electorales; establecer sanciones y tipos delictuales en relación con la infracción de las normas relacionadas con la transparencia del proceso electoral.

*Ley a reformar.* Ley 18.700.

**f) Modifica Ley 18.556 sobre sistema de inscripciones electorales y establece normas para sufragio de soldados conscriptos**

*Resumen.* En vista de la distorsión en los padrones electorales que producen alto número de personal militar en algunas provincias, se solicita regular esta situación en la legislación electoral. Por ello, se propone que los conscriptos sean inscritos en las Juntas Electorales correspondientes a su domicilio.

Proyecto de ley		Moción	Diputados
Ingreso	29/12/1998	Boletín	2278-06
Etapa	Archivado 16/05/2002	Diputados	Salvador Urrutia (PPD), Alberto Cardemil (RN), Guillermo Ceroni (PPD), Enrique Jaramillo (PPD), Víctor Barraeto (PPD), Pedro Muñoz (PS), Juan Núñez (DC), María Antonieta Saa (PPD), Laura Soto (PPD), Sergio Velasco (PDC)
Subetapa	-	Urgencias	-

*Antecedentes.* La experiencia electoral vivida en las provincias de Arica y Parinacota, comprueba que nuestra legislación adolece de imperfecciones que perjudican la expresión normal y representativa de la ciudadanía y que se produce por alteraciones artificiales de los padrones electorales, en un caso por la presencia de personal militar radicado temporalmente en la zona y en otro por la movilización de electores que a propósito se inscriben en los registros de algunas Juntas Electorales de pequeñas comunas, para alterar los resultados de las elecciones locales.

*Problema.* La alta concentración de personal militar en las dos provincias está constituido esencialmente por jóvenes que tienen entre 18 y 20 años de edad, que se encuentran cumpliendo con su Servicio Militar Obligatorio, y que por un espacio de tiempo que oscila entre 18 y 20 meses, provoca que su voto altere fuertemente los resultados electorales, tanto en cuanto por no ser parte integrante de las comunidades en que están insertos, deciden sobre quienes van a administrar el poder local, pese a no conocer la trayectoria de quienes compiten por la representación ciudadana.

Debemos señalar, con mucha claridad, que cuando sostenemos que los jóvenes conscriptos no son parte integrante e integrada de las comunidades en que están insertos, lo hacemos fundados en el hecho de que por su propio esquema de vida, internos entre las paredes de las instalaciones militares en que prestan servicios, y por el tiempo tan breve en que se encuentran destinados, no conocen la realidad de la vida cívica diaria de las personas de su entorno. Esto último se hace más manifiesto en el caso de las pequeñas comunidades indígenas de la zona que, debido a razones históricas y culturales, anhelan tener autoridades, sobre a todo a nivel local, que emanen de su propio seno y que representen sus legítimos intereses como pueblos originarios.

*Reforma.* En esta línea de ideas, proponemos que se modifique la actual Ley Electoral, permitiendo que estos jóvenes se inscriban en los registros electorales de las Juntas en que tengan domicilio con anterioridad al ingreso a las filas, y que se les permita sufragar en dichas comunas o distritos electorales mediante cédulas expedidas por correo certificado.

*Ley a reformar.* Ley 18.556, agréguese el artículo 36.

### g) Sobre transparencia, límite y control del gasto electoral

*Resumen.* El presente proyecto de ley fija los límites y controla el gasto electoral realizado por los candidatos y partidos políticos. Para ello determina una serie de normas que regulan la forma como debe justificarse el dinero y el límite de gasto en el proceso electoral.

Proyecto de ley		Mensaje	
<b>Ingreso</b>	10/05/2000	<b>Boletín</b>	2499-06
<b>Etapas</b>	Tramitación terminada	<b>Presidente</b>	Ricardo Lagos Escobar
<b>Subetapas</b>	Rechazado	<b>Urgencias</b>	Suma: 03/01/2001; 19/12/2000; 05/12/2000; 02/11/2000; 17/10/2000; 03/10/2000; 17/08/2000; 11/07/2000; 06/06/2000

*Antecedentes.* Si bien es cierto que más adelante se defenderá exhaustivamente la conveniencia de una normativa sobre esta materia, merece considerarse, a lo menos, las enseñanzas y corolarios que sobre este ámbito dejaron las últimas elecciones presidenciales. El país no puede soportar mucho tiempo más el hecho que el acceso a los cargos públicos vaya revestido de una actividad frenética y dispendiosa que signifique destinar millones de dólares que trastocan los valores escondidos tras el ejercicio del sufragio.

*Problema.* Los aspectos donde el divorcio es más perceptible y donde la mayoría abrumadora de las fuerzas políticas depositan, primero sus lamentos frente al orden establecido y luego sus esperanzas de modificación de un sistema que entienden inaplicable e inaplicable, desproporcionado, injusto e irreal, es el ámbito del financiamiento. Pronto podrá apreciarse que la distancia se duplica al considerar el grado de desarrollo que en esta materia han adquirido los ordenamientos de las democracias occidentales en comparación al casi nulo tratamiento legislativo de Chile.

*Reforma.* El proyecto define a los gastos electorales como los que realicen los candidatos (Presidente, senador, diputado o concejal) y los partidos políticos en cumplimiento de las obligaciones contraídas para propaganda electoral. Se ha estimado indispensable establecer un límite para los gastos electorales, toda vez que uno de

los objetivos principales del proyecto es asegurar una cierta igualdad a las actuaciones de los candidatos y los partidos al momento de realizar acciones de propaganda electoral. El proyecto destina el Título II a establecer limitaciones a las donaciones a partidos políticos y a candidatos que se realicen para efectos electorales. El proyecto también regula la administración de ingresos y gastos electorales, a través de la institución de los denominados «administradores electorales».

La regulación de la cuenta corriente bancaria, destinada únicamente a cuestiones electorales, y los procedimientos de control, fruto de los cuales existen la obligación de los encargados electorales ya referidos, de presentar una cuenta general de ingresos y gastos electorales, con el origen de la totalidad de los ingresos y el destino de todos los gastos, convenientemente respaldados y documentados y las amplias facultades de revisión de los antedichos instrumentos que se hacen radicar en el director del Servicio Electoral.

El proyecto contempla múltiples medidas de publicidad e información a la ciudadanía.

Para finalizar esta etapa, se establecen sanciones a quienes infrinjan las disposiciones de la ley, sin perjuicio de las denuncias a la justicia de los hechos que revistan caracteres de delito.

*Ley a reformar.* Ley 18.700.

*Indicaciones.* 16/01/2001.

#### h) Ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral

*Resumen.* El proyecto tiene por propósito regular de un modo acabado los sistemas de financiamiento de campañas electorales, procurando que todos los candidatos y partidos participen en los actos electorales en un mínimo pie de igualdad, haciendo con ello posible el mandato del artículo 1 de la Constitución en orden a «asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional», y que aquellos que cuenten con una menor posibilidad económica de acceder a la adhesión ciudadana, puedan dar a conocer sus proposiciones.

Proyecto de ley		Mensaje	
<b>Ingreso</b>	04/07/2001	<b>Boletín</b>	2745-06
<b>Etapas</b>	Tramitación terminada	<b>Presidente</b>	Ricardo Lagos Escobar
<b>Subetapas</b>	Ley 19.884 (Diario Oficial 05/08/2003)	<b>Urgencias</b>	Suma: 06/05/2003. Simple: 14/01/2003; 10/12/2002; 05/11/2002; 01/10/2002; 13/08/2002; 04/06/2002; 16/04/2002; 05/03/2002; 15/01/2002. Suma: 08/01/2002. Simple: 31/10/2001

*Problema.* No hay duda alguna que la institucionalidad política puede verse seriamente deteriorada por la influencia muchas veces desmedida del dinero. No se trata de abominar del financiamiento político, sino de reconocer que la forma en que éste y la actividad política se relacionan, puede dar origen a situaciones que escapen de las formas éticamente correctas, tanto por la acción de quien financia como de quien es financiado. Ello obliga, para asegurar el normal desarrollo de nuestra vida cívica, a poner atención a esta relación, regulándola adecuadamente.

*Reforma.* El proyecto tiene por propósito regular de un modo acabado los sistemas de financiamiento de campañas electorales, procurando que todos los candidatos y partidos participen en los actos electorales en un mínimo pie de igualdad. En primer lugar, tiene por propósito fijar montos máximos de gastos en campañas electorales para garantizar la igualdad de oportunidades económicas de los candidatos y partidos políticos que los postulen. Enseguida, busca regular el financiamiento privado de las campañas electorales, con el objeto de conocer los orígenes de esos recursos, para garantizar la independencia de quienes ocupen dichos cargos. En tercer lugar, busca externalizar la administración de los recursos y gastos electorales, encargando ello a las personas naturales que designen los candidatos y partidos políticos, a fin de establecer claramente las responsabilidades en el cumplimiento de la ley. En cuarto lugar, busca crear un completo sistema de control externo del origen de los recursos empleados en las campañas electorales y de los gastos de propaganda evitando los riesgos de corrupción. Finalmente, pretende consagrar un mecanismo de publicidad de los recursos y gastos con el fin de garantizar la necesaria transparencia.

*Ley a reformar.* Ley 18.700 y Ley 18.556.

*Indicaciones.* 11/11/02. Senadores Hernán Larraín (UDI), Juan Antonio Coloma (UDI) y Rodolfo Stange (UDI):

- Los partidos políticos y los candidatos independientes no incluidos en un pacto o, en su caso, en un subpacto de partidos políticos, que hayan participado en la respectiva elección comunal, distrital o regional, que estén en conocimiento de hechos que puedan constituir infracción al límite de gastos electorales establecido en esta ley, podrán formalizar la denuncia pertinente ante el director del Servicio Electoral.
- Los aportes de campaña electoral pueden, a solicitud del donante, ser calificados con el carácter de «reservados».
- Las donaciones realizadas por personas naturales que se efectúen como aportes de campaña electoral, con arreglo a la presente ley, estarán liberadas del trámite de insinuación y no estarán sujetas a impuesto alguno.
- La responsabilidad administrativa de funcionarios de la administración del Estado, que pudiere resultar como consecuencia de infracciones a las dispo-

siones de la presente ley, cometidas por dichos funcionarios en el desempeño de sus cargos, se hará efectiva directa y exclusivamente por procedimiento disciplinario que llevará a efecto la Contraloría General de la República.

- El director del Servicio Electoral determinará, mediante resolución, el modo en que deberán llevar los administradores un libro diario que consignará la contabilidad de los ingresos y gastos electorales. Esta resolución deberá publicarse en el *Diario Oficial* a más tardar con diez días de anticipación al vencimiento del plazo para la declaración de candidaturas.

### i) Proyecto de ley que establece las bases de los procedimientos administrativos sancionatorios y modifica la Ley 19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral

*Resumen.* El mensaje presidencial tiene por objetivo implementar un procedimiento administrativo sancionador que pudiera aplicar el Servicio Electoral. El proyecto es complementario a la Ley 19.884 y tiene como fin establecer las sanciones para quienes comentan infracciones a esta ley.

Proyecto de ley		Mensaje	
Ingreso	30/03/2004	Boletín	3475-06
Etapas	Archivado 04/08/2006	Presidente	Ricardo Lagos Escobar
Subetapas	-	Urgencias	30/03/2004

*Antecedentes.* El Tribunal Constitucional, en la sentencia rol 376, del 17 de junio del año 2003, cuando ejerció el control preventivo de constitucionalidad de lo que sería la Ley 19.884, objetó la falta de un procedimiento administrativo sancionador para las sanciones que por las infracciones respectivas pudiera aplicar el Servicio Electoral. Lo mismo reiteró en la sentencia rol 389, del 28 de octubre del año recién pasado, respecto del proyecto de ley que regulaba la Unidad de Análisis Financiero.

*Problema.* La Ley 19.884, sin sanciones para sus infracciones, no tiene mucho sentido, pues carecería del instrumento para obligar a cumplir sus disposiciones, más todavía si hay fondos públicos involucrados. De ahí que sea imperativo reponer aquellas sanciones que fueron suprimidas por el Tribunal por la ausencia de un procedimiento administrativo sancionador. Pero, además, el Gobierno considera que esta es una oportunidad para establecer una regulación que aborde dicho procedimiento no sólo para esta ley, sino para toda la actuación de los órganos de la administración del Estado. Con ello se llenaría un gran vacío en nuestro ordenamiento.

*Reforma.* El proyecto que se propone sobre procedimiento administrativo para el ejercicio de la potestad sancionadora atribuida a la administración del Estado, tiene dos características que es necesario subrayar. En primer lugar, el proyecto que

se propone establece un procedimiento común o supletorio de los procedimientos sancionadores especiales que existen en la actualidad. No es, por tanto, una ley modificatoria o derogatoria de dichos procedimientos. Más bien se integra a ellos para cubrir vacíos o insuficiencias. En segundo lugar, el proyecto sólo establece y regula las bases de los procedimientos administrativos. Es decir, consagra los principales principios y elementos que lo conforman. Deja entregado a los procedimientos especiales su regulación de detalle. Con ello cumple el mandato del artículo 60 n.º 18 de la Constitución, en el sentido que es materia de ley del procedimiento administrativo sólo establecer las bases del mismo. Desde el criterio subjetivo, el proyecto señala que sus disposiciones se aplican a los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y a los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. También se aplican a la Contraloría General de la República, a las Fuerzas Armadas y a las de Orden y Seguridad Públicas, a los gobiernos regionales y a las municipalidades. Es decir, se aplican a todos los órganos de la administración del Estado, con excepción del Banco Central y de las empresas públicas creadas por ley.

*Ley a reformar.* Ley 19.884.

#### j) Introduce sanciones a la trasgresión del límite al gasto electoral

*Resumen.* El proyecto de ley tiene por objetivo instituir sanciones para quienes transgredan el límite del gasto electoral. Asimismo, define los canales de financiamientos de los candidatos estableciendo medidas disuasivas, como multas y la negación a recibir nuevamente aportes de fondos fiscales.

Proyecto de ley		Moción	Diputados
Ingreso	31/03/2004	Boletín	3476-06
Etapas	Primer trámite constitucional	Diputados	Jorge Burgos (DC), Manuel Bustos (DC), Francisco Encina (PS), Enrique Jaramillo (PPD), Fernando Meza (PRSD), Carlos Montes (PS), Waldo Mora (DC), Adriana Muñoz (PPD), Edgardo Riveros (DC), Eduardo Saffirio (DC)
Subetapas	Primer informe de Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social	Urgencias	Sin urgencia

*Antecedentes.* La Ley 19.884 introdujo por primera vez en la legislación nacional la necesidad de establecer mecanismos para transparentar, limitar y controlar el financiamiento de las campañas electorales como un medio para fortalecer y modernizar nuestro sistema democrático.

Con este objeto, dicha ley estableció normas tendientes a limitar el gasto electoral, transparentar el origen y destino de los fondos utilizados en las campañas, facilitar un igualitario acceso de los ciudadanos a los puestos de elección popular, específicamente equiparando las condiciones electorales de los candidatos mediante subsidios estatales y asegurando la imparcialidad del gobierno de turno en el uso de los recursos públicos en períodos electorales. En este sentido, la norma responde a una tendencia predominante en las democracias occidentales de regular el financiamiento de las campañas electorales. Así, el mayor mérito de la citada ley es poner de manifiesto la necesidad de regular la materia.

*Problema.* El presente proyecto de ley tiene por objeto resolver algunas de las deficiencias y vacíos que la actual normativa (la Ley 19.884) observa en referencia al financiamiento electoral. En primer término, la ley promulgada no establece sanciones a su contravención a excepción de las ya previamente establecidas mediante los procedimientos administrativos de la Contraloría General de la República las que sólo afectan a los funcionarios de la administración del Estado. Es así como nos encontramos frente a una normativa que más que una ley con imperio parece ser una mera recomendación para las personas naturales y jurídicas a las que eventualmente afecte. La experiencia comparada demuestra que es la combinación de sanciones la que permite dar mayor efectividad a la norma, lo que implica la aplicación de multas a los que violen la ley y el no otorgamiento de subsidios estatales directos a candidatos o partidos que no cumplan con las disposiciones.

*Reforma.* El proyecto de ley introduce sanciones a la trasgresión del límite al gasto electoral. Se considera que más que el establecimiento de una multa pecuniaria en beneficio fiscal, una sanción disuasiva más efectiva para un candidato y los partidos políticos es la pérdida del derecho a recibir el aporte estatal para aquellos que infringen la ley. Establece que el financiamiento privado de campañas electorales sólo podrá ser efectuado por personas naturales con derecho a sufragio y por partidos políticos. Establece sanciones para los candidatos o partidos políticos que recibiesen de parte de personas naturales y jurídicas extranjeras aportes o donaciones para su campaña electoral. Se determina una sanción en forma de multa a beneficio fiscal equivalente al monto percibido y la pérdida del derecho de recibir aporte fiscal en campañas electorales. Regula los que se denominan «grupos de apoyo».

*Ley a reformar.* Ley 19.884.

**k) Modifica la Ley 19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, estableciendo sanciones y el procedimiento para su aplicación**

*Resumen.* El proyecto de ley enviado recoge los puntos en consenso del mensaje de fines de marzo (Boletín 3475-06) para su rápido despacho; por tanto, el proyecto contiene las sanciones y el procedimiento necesario para que el Servicio Electoral lo aplique.

Proyecto de ley		Mensaje	
<b>Ingreso</b>	04/05/2004	<b>Boletín</b>	3519-06
<b>Etapas</b>	Tramitación terminada	<b>Presidente</b>	Ricardo Lagos Escobar
<b>Subetapas</b>	Ley 19.963 (Diario Oficial 26/08/2004)	<b>Urgencias</b>	Suma: 08/06/2004, 22/06/2004, 06/07/2004, 20/07/2004

*Antecedentes.* Mediante el mensaje núm. 541-350 presentó, a fines de marzo, una iniciativa con todo un procedimiento sancionador común a la administración. Sin embargo, la Comisión de Gobierno del H. Senado, donde se encuentra radicado este proyecto, ha considerado que éste es un proyecto largo, que requiere un análisis pausado, en circunstancias que lo que se necesita para cumplir el fallo del Tribunal Constitucional es de rápido despacho, en donde solo se contengan el restablecimiento de las sanciones y un procedimiento *ad hoc* para que el Servicio Electoral las pueda aplicar.

*Problema.* En el proyecto se reponen todas las normas que el Tribunal Constitucional, al ejercer el control preventivo de lo que se convirtió en la Ley 19.884, ordenó suprimir por carecer de un procedimiento administrativo sancionador.

*Reforma.* El proyecto repone una sanción de multa, de beneficio fiscal, expresada en Unidades de Fomento, aplicada por el director del Servicio Electoral, cada vez que el candidato o partido político exceda el límite. El monto de la multa depende de una escala determinada en relación a la gravedad del exceso (entre 30% y 40%; entre 30% y 50% y más de 50%).

La Ley 19.884 permite que los partidos políticos y entidades recaudadoras de giro único, reciban donaciones y cotizaciones. Ambas entidades deben informar mensualmente al Servicio Electoral acerca de las donaciones que hubieren recibido y que deben ser públicas. El proyecto establece que la omisión en la entrega de esa información es sancionable con multa a beneficio fiscal del triple de las cantidades no informadas.

El proyecto, sin perjuicio de las sanciones específicas que se establecen para infracciones determinadas, propone una multa de beneficio fiscal, expresada en Unidades de Fomento, aplicada por el director del Servicio Electoral, y de acuerdo a una escala por infracción a las normas sobre financiamiento privado, transparencia del financiamiento y prohibiciones.

La infracción a las normas sobre financiamiento público, también tendrán sanción con multa a beneficio fiscal, equivalente al triple de las sumas indebidamente percibidas, sin perjuicio de las sanciones que correspondan a los candidatos o partidos por los delitos en que hubieren incurrido.

La ley establece que todo candidato a Presidente de la República, a senador o a diputado o a alcalde o concejal, debe nombrar un administrador electoral. Este tiene por función controlar los ingresos y gastos electorales. La ley establece una serie de obligaciones para esta persona. Para quien no cumpla estas obligaciones,

señaladas en el artículo 31 de la Ley 19.884, el proyecto propone que sea sancionado con multa a beneficio fiscal de 10 a 30 Unidades Tributarias Mensuales. Se incorpora un pequeño ajuste a la Ley 19.884, con el objeto de asegurar la reserva de identidad del donante. El Gobierno considera que ésta es una modificación necesaria al texto de ley, pues lo perfecciona. Otras propuestas implican una reformulación de la ley que retrasará su discusión, romperá los consensos alcanzados en su aprobación y afectará al proceso de diseño y control de la ley ya iniciado por el Servicio Electoral. La segunda parte del proyecto crea un procedimiento administrativo *ad hoc* para que el Servicio Electoral pueda aplicar las sanciones. Ésta es la exigencia medular de los fallos del Tribunal.

*Ley a reformar.* Ley 19.884.

*Indicaciones.* 21/06/04. Senador Bombal (UDI): Artículo 19. Los aportes a que se refiere el artículo anterior se realizarán directamente en una cuenta única que deberá mantener al efecto el Servicio Electoral. El donante recibirá del Servicio Electoral, una vez que los fondos hayan quedado acreditados en la referida cuenta corriente, un certificado, que a solicitud del donante deberá ser electrónico, de la donación que sólo acreditará el monto total donado. El Servicio establecerá un sistema electrónico mediante el cual el donante pueda destinar su aporte a uno o más candidatos o partidos, dentro de los límites establecidos en la presente ley y hasta el monto de su donación. Para destinar su aporte ante el Servicio, el donante podrá otorgar mandato a una o más personas, cumpliendo con el reglamento que dictará al efecto el director del Servicio Electoral. Ese reglamento deberá impedir que el donante designe como mandatario a una persona que no dé garantías de mantener la reserva de la identidad de los donatarios. En todo caso, el donante que sea persona jurídica podrá elegir como mandatario a los miembros del órgano de administración indicado en el inciso segundo del artículo 10, a los ejecutivos principales de esa persona jurídica y a abogados que la hayan representado en juicio.

**1) Modifica la Ley 19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, con el fin de delimitar el concepto de gasto electoral, eliminar el registro de proveedores, regular los aportes reservados a los partidos políticos y a los institutos de formación política, y ampliar el plazo para la defensa en el caso de rechazo de una cuenta de ingresos y gastos de campaña**

*Resumen.* El proyecto de ley se enmarca en el proceso de reforma que intenta precisar los elementos que mejoran la transparencia, el límite y control del gasto electoral. Por ello se proponen una serie de normas para cumplir este fin.

Proyecto de ley		Mensaje	
<b>Ingreso</b>	13/07/2004	<b>Boletín</b>	3599-06
<b>Etapas</b>	Tramitación terminada	<b>Presidente</b>	Ricardo Lagos Escobar
<b>Subetapas</b>	Ley 19.964 (Diario Oficial 26/08/2004)	<b>Urgencias</b>	Discusión inmediata 20/07/2004

*Antecedentes.* La Ley 19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral marca un antes y un después para la calidad de nuestra democracia. Esta ley se trazó una serie de objetivos esenciales que constituyen anhelos permanentes para la fortaleza de nuestras instituciones públicas.

Desde luego, buscó disminuir la influencia del dinero en las opciones de los ciudadanos, haciendo más austeros los procesos electorales e imponiendo límites de gastos. Enseguida, introdujo formas básicas de financiamiento público como manera de garantizar un piso de igualdad de oportunidades de aquellos partidos políticos y candidatos independientes que aspiran a la dirección de los asuntos municipales y parlamentarios. En tercer lugar, introdujo mecanismos de transparencia para precaver de futuras colusiones de intereses sobre la base de dar conocimiento a la ciudadanía de los aportes y también de evitar la extorsión y el soborno. Finalmente, incorporó mecanismos de control que permitieran que objetivos de esta naturaleza tuvieran plena eficacia y eficiencia.

De ahí que se haya buscado un acuerdo puntual de todo el espectro político, que manteniendo el espíritu establecido en los acuerdos reflejados en la Ley 19.884, permita introducir ciertos cambios.

*Problema.* Por lo mismo, es esencial que una buena ley facilite que los mecanismos de control, transparencia, límites y financiamientos sean claros y orientados a los objetivos indicados. Sin embargo, ello ya genera dificultades, tanto a los destinatarios de las normas, la generalidad de los partidos políticos y candidatos, así como de aquellos cuya función pública es organizar los procedimientos conforme a esta ley, en particular, el Servicio Electoral.

*Reforma.* Se trata, por tanto, de modificaciones mínimas cuyo objeto sea perfeccionar la ley y no innovar en elementos fundamentales de esta normativa: taxatividad del artículo 2 de la ley vigente; incorporación de los costos de endoso como gasto electoral; percepción de los anticipos de financiamiento público; endoso de facturas como vía alternativa de financiamiento de campañas; mecanismo de pago de las devoluciones de gasto con cargo al aporte público; remanentes de aporte público que no pueden percibir los candidatos; tipos de aportes a los partidos políticos y a los institutos de formación política, fuera de la época de campaña; aportes a institutos de formación política; plazos para presentación de defensas frente al rechazo de la cuenta de ingresos y gastos.

*Ley a reformar.* Ley 19.884.

### m) Sobre transparencia, límite y control del gasto electoral

*Resumen.* El proyecto de ley contempla fijar las normas que regulen y transparenten el gasto electoral de las campañas de candidatos y de los partidos políticos.

Proyecto de ley		Mensaje	
<b>Ingreso</b>	02/08/2005	<b>Boletín</b>	3939-06
<b>Etapas</b>	Tramitación terminada	<b>Presidente</b>	Ricardo Lagos Escobar
<b>Subetapas</b>	Ley 20.053 (Diario Oficial 06/09/2005)	<b>Urgencias</b>	Simple: 02/08/2005; Suma: 10/08/2005; Discusión inmediata: 16/08/2005

*Antecedentes.* La Ley 19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, y la Ley 19.885, que norma el buen uso de donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos, establecen diversas disposiciones con el fin de regular y transparentar, tanto los ingresos como los gastos de campaña electoral de los candidatos y los partidos políticos. Asimismo, establecen normas respecto del financiamiento permanente de partidos políticos e institutos de formación política. Los citados cuerpos legales han sido aplicados en las recientes elecciones municipales, con diversos grados de efectividad.

*Problema.* Por lo anterior, este conjunto de modificaciones no vienen a cuestionar las ideas esenciales existentes detrás de la norma madre. Esto es, primero, pretender disminuir la influencia del dinero en las opciones de los ciudadanos haciendo más austeros los procesos electorales imponiendo límites de gastos. Segundo, introducir formas básicas de financiamiento público como manera de garantizar un piso de igualdad de oportunidades de aquellos partidos políticos y candidatos independientes que aspiran a la dirección de los asuntos municipales, parlamentarios y ahora presidenciales. Tercero, introducir mecanismos de transparencia que tiendan a precaver de futuras colusiones de intereses sobre la base de dar conocimiento a la ciudadanía de los aportes y también de evitar la extorsión y el soborno. Cuarto, incorporar mecanismos de control que permitan que objetivos de esta naturaleza tenga plena eficacia y eficiencia.

*Reforma.* El artículo 2 de Ley 19.884 presenta una inconsistencia puesto que, de acuerdo a su inciso segundo, realiza una enumeración taxativa de los gastos electorales, al utilizar la expresión «sólo se considerarán». Al respecto, este proyecto plantea optar, igualmente, por la enumeración taxativa, pero incorporando como gastos los siguientes conceptos: gastos menores y frecuentes, gastos en personal voluntario y gastos derivados del crédito bancario.

La actual legislación contempla el examen de los gastos e ingresos electorales de cada uno de los candidatos y partidos políticos, independiente del número de sufragios obtenidos, del gasto efectivo o de cualquier otro criterio territorial.

El Servicio Electoral ha constatado que, en respaldo de los denominados «gastos menores y frecuentes», como por ejemplo trabajos temporales, publicidad callejera, alimentación de personas, etc., los candidatos y los partidos políticos han tenido dificultades para respaldarlos y suelen presentar numerosos documentos por pequeños montos. Éstos podrán ser rendidos, sin justificación detallada, hasta por el 10% del límite total autorizado al candidato o partido político.

Se introduce una norma que fortalece la imputación de los gastos directos o indirectos dirigidos a promover el voto con anterioridad a la fecha de vencimiento de la declaración de candidaturas, particularmente 30 días antes de la elección.

El artículo 14 de la Ley 19.884 sólo incluyó como beneficiarios del anticipo del financiamiento público a los candidatos a senadores, diputados y concejales, omitiendo la referencia a los candidatos a alcalde. El proyecto propone corregir lo anterior.

La propuesta de ley especifica que las reglas generales en materia de endoso rigen sin normas especiales o adicionales establecidas por esta ley.

*Ley a reformar.* Ley 19.884.

#### n) Sanciona penalmente la infracción de las normas que limitan el gasto electoral

*Resumen.* La moción intenta ser una medida más eficaz para aquellos candidatos que vulneren la ley en lo que respecta al gasto electoral. Para dar solución al problema se propone la pérdida de los requisitos para elegibilidad del candidato.

	Proyecto de ley	Moción	Senado
<b>Ingreso</b>	24/08/2005	<b>Boletín</b>	3961-06
<b>Etapas</b>	Primer trámite constitucional	<b>Senador</b>	Jaime Gazmuri (PS)
<b>Subetapas</b>	Primer informe de Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización	<b>Urgencias</b>	Sin urgencia

*Antecedentes.* Que la Ley 19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral tuvo por fundamentos, entre otros, fijar montos máximos de gastos en campañas electorales para garantizar la igualdad de oportunidades económicas de los candidatos y partidos políticos que los postulen y crear un completo sistema de control externo del origen de los recursos empleados en las campañas electorales y de los gastos de propaganda evitando los riesgos de corrupción.

*Problema.* Que en la pasada elección de alcaldes y concejales, primer acto electoral regulado por la Ley 19.884, se constató que muchos candidatos vulneraron sus disposiciones sobre límites de gastos electorales. La sanción pecuniaria, a beneficio fiscal, equivalente al quíntuple del exceso de gasto electoral en que se hubiese

incurrido no tuvo el efecto disuasivo proporcionado y relevante para los excesos en que se incurre, como pretendía el legislador. Para seguir avanzando en la transparencia y en particular para impedir el cálculo frío de incluir el pago de una multa en los gastos electorales y, de este modo, vulnerar la ley y frustrar su espíritu anulando, de paso, su efecto anticorrupción, es menester establecer sanciones que efectivamente tengan un efecto disuasivo.

*Reforma.* El proyecto establece una sanción penal que signifique la pérdida de los requisitos de elegibilidad del candidato, alcalde, concejal, diputado, senador que vulnere las normas de límites a los gastos electorales autorizados. Resulta un modo eficaz de contribuir al cumplimiento de la ley.

*Ley a reformar.* Ley 19.884.

#### o) Gasto electoral y donaciones con beneficios tributarios

*Resumen.* Este proyecto de ley sigue en la misma línea de la transparencia y los límites del gasto electoral. La serie de medidas apunta a crear un «fraccionamiento de los gastos reservados», aumentar el límite global de aportes por donaciones y su entrega indirecta.

Proyecto de ley		Mensaje	
<b>Ingreso</b>	06/09/2005	<b>Boletín</b>	3979-06
<b>Etapas</b>	Primer trámite constitucional	<b>Presidente</b>	Ricardo Lagos Escobar
<b>Subetapas</b>	Primer informe de Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social	<b>Urgencias</b>	Discusión inmediata: 06/09/2005

*Antecedentes.* La Ley 19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, y la Ley 19.885, que norma el buen uso de donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos, establecen diversas disposiciones con el fin de regular y transparentar tanto los ingresos como los gastos de campaña electoral de los candidatos y los partidos políticos.

Por otro lado, el 6 de septiembre de 2005 fue publicada en el *Diario Oficial* la Ley 20.053. En ella se introducen una serie de modificaciones a la Ley 19.884, que tienen por objeto modernizar el sistema de rendición y control del gasto electoral, simplificar procedimientos, resolver omisiones como el financiamiento público en las elecciones presidenciales y corregir errores advertidos durante las elecciones municipales de 2004.

*Reforma.* En primer lugar, se introduce una norma que repone el sistema llamado «fraccionamiento de los aportes reservados». Con ello se busca impedir la certeza acerca de quién y cuánto le aportó un donante a un candidato. La vía reservada extiende la lógica del voto secreto al financiamiento de la política. En el plano del financiamiento, la vía reservada pretende evitar la certeza acerca del aporte. Mediante un mecanismo que dispone y administra el Servicio Electoral, el candidato sólo sabe que le aportaron, pero no puede saber a ciencia cierta quién le aportó, ni cuánto. Ello disminuye la posibilidad de corrupción y extorsión entre ellos.

La vía reservada opera a través de un mecanismo que tiene varios elementos. Uno de ellos es la forma fraccionada y aleatoria en que se reciben los aportes. Esta fórmula le permite al Servicio Electoral retener un monto no superior al 30% del aporte, con el objeto de transferirlo diferidamente al candidato. Con ello resulta imposible indagar en torno al monto aportado, frustrando la posibilidad de un acuerdo privado previo.

Se estimó conveniente aumentar el límite global total de las donaciones con beneficios tributarios de un 4,5% a un 5% de la renta líquida imponible de primera categoría de la ley de la renta, respecto de la empresa donante.

El proyecto establece que los donantes podrán asumir mediante escritura pública, el compromiso de donar para la ejecución de uno o más proyectos, programas o actividades, por períodos no inferiores a 4 años comerciales.

Mantiene la exigencia a los donatarios de no dar en forma directa una contraprestación al donante, pero sustituye aquella de carácter indirecto por la referencia al artículo 100 de la Ley 18.045 sobre mercado de valores, que fija normas de relacionamiento entre sociedades y personas. Se considera que de este modo se precisa mejor el alcance de este requisito.

Se ejemplifican algunos casos de contraprestación, tales como: el traspaso de bienes o prestación de servicios financiados con la donación.

*Ley a reformar.* Ley 19.884.

#### **p) Sanciona las exigencias de carácter pecuniario orientadas a obtener financiamiento para campañas electorales**

*Resumen.* El proyecto de ley pretende erradicar las prácticas al interior de la administración pública tendientes a obtener dineros para el financiamiento de campañas. Para eliminar este problema, la moción propone establecer sanciones para los funcionarios que «acosen» a inferiores para que les entreguen dinero con fines electorales.

	Proyecto de ley	Moción	Diputados
<b>Ingreso</b>	15/03/2006	<b>Boletín</b>	4110-07
<b>Etapa</b>	Primer trámite constitucional	<b>Diputados</b>	Rodrigo Álvarez (UDI), Marcela Cubillos (UDI), Marcelo Forni (UDI), Pablo Galilea (RN), René Manuel García (RN), Patricio Hales (PPD), Patricio Melero (UDI), Darío Paya (UDI), Felipe Salaberry (UDI), Gonzalo Uriarte (UDI)
<b>Subetapa</b>	Primer informe de Comisión de Constitución, Legislación y Justicia	<b>Urgencias</b>	Sin urgencia

*Antecedentes.* El perfeccionamiento de nuestro sistema democrático debe ser una preocupación permanente de todos los actores políticos. Haciendo memoria de procesos electorales pasados es posible observar que siempre ha existido el peligro de que los funcionarios públicos sean objeto de una solicitud de sus superiores para que efectúen aportes para determinados candidatos o actos electorales.

*Problema.* Esa es una práctica que no es admisible en una democracia sana, toda vez que atenta contra la libertad de las personas, perjudica el patrimonio de los funcionarios y genera expectativas de recuperar esos dineros mediante mecanismos reñidos con la ética o incluso con la ley.

*Reforma.* La forma directa y racional de instar porque estas prácticas sean deserradas, consiste en sancionar drásticamente, dentro del campo administrativo, a los funcionarios que «acosen» a sus inferiores solicitándoles dinero para fines electorales. Ello contribuiría a sanear los procesos electorales y permitiría que los funcionarios públicos participen en ellos conforme a sus propias convicciones, sin interferencias indebidas que, además, afectan sus ingresos. Queda expresamente prohibido solicitar aportes pecuniarios o de cualquier otra índole para campañas electorales, sean presidenciales, parlamentarias o municipales, siendo sancionado el superior que las hiciese.

*Ley a reformar.* Ley 18.575 en su artículo 19.

#### q) Sanciona la utilización de beneficios financiados con recursos públicos en campañas electorales

*Resumen.* La presente moción intenta limitar las facultades del gobierno de turno en período de campañas electorales. Por ello, propone que a treinta días de alguna elección se prohíba todo acto oficial que vaya beneficio de la comunidad.

Proyecto de ley		Moción	Diputados
<b>Ingreso</b>	15/03/2006	<b>Boletín</b>	4112-06
<b>Etapas</b>	Primer trámite constitucional	<b>Diputados</b>	Rodrigo Álvarez (UDI), Marcela Cubillos (UDI), Marcelo Forni (UDI), Pablo Galilea (RN), René Manuel García (RN), José Antonio Kast (UDI), Patricio Melero (UDI), Carlos Recondo (UDI), Felipe Salaberry (UDI), Gonzalo Uriarte (UDI)
<b>Subetapas</b>	Primer informe de Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social	<b>Urgencias</b>	Sin urgencia

*Antecedentes.* Un elemento esencial de toda campaña electoral es la transparencia de los recursos públicos involucrados, preocupación manifestada por la ley de gasto electoral. Sin embargo, existen aspectos de dicha regulación que constituyen un vacío y que se hace necesario subsanar.

*Problema.* Se refiere al hecho de que, en vísperas del acto eleccionario, se han presentado numerosas situaciones en que un acto público financiado con fondos fiscales se prestaba para la participación de candidatos, con una clara intención de aprovechar la cobertura otorgada en esos casos por la prensa.

*Reforma.* No parece razonable que, durante un período anterior a la elección, un gobierno que pretenda instar por un trato justo a todos los candidatos, permita que sólo algunos puedan ser favorecidos con la participación en actos públicos destinados a entregar a la comunidad beneficios, tales como subsidios, becas, inauguraciones, primeras piedras u otros actos, que resultan ser discriminatorios entre los candidatos que han tenido la oportunidad de asistir y los que no fueron invitados o no les llegó oportunamente la invitación. Por ello, prohíbese, en los treinta días anteriores a una elección, todo acto oficial destinado a entregar cualquier tipo de beneficio a la comunidad.

*Ley a reformar.* Ley 18.700 en su artículo 30.

**r) Proyecto de reforma constitucional sobre inhabilidades para ser candidato a diputado o senador y limitaciones de orden legislativo en período electoral**

*Resumen.* La moción pretende limitar las facultades del Presidente en período de elecciones. El proyecto contempla que la urgencias previas a una elección sean calificadas en el Parlamento; además, la prohibición de presentar reformas constitucionales noventa días antes de una elección.

Reforma constitucional		Moción	Senado
Ingreso	05/06/2006	Boletín	4218-07
Etapas	Primer trámite constitucional	Senadores	Andrés Allamand (RN), Hernán Larraín (UDI), Jaime Orpis (UDI), Baldo Prokurica (RN), Sergio Romero (RN)
Subetapas	Primer informe de Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento	Urgencias	-

*Antecedentes.* Los ciudadanos se han acostumbrado casi con resignación a que durante los períodos de elecciones una serie de malas prácticas corrompan el ejercicio libre de la democracia. Estos males electorales se reducen a lo menos a dos áreas gravitantes: el uso político de la actividad legislativa y la intervención electoral ilegítima por parte del Ejecutivo de turno. El daño producido por éstos terminan por corroer nuestra legislación, deslegitimar a las autoridades y lesionar nuestra vida diaria durante estos períodos. Es por ello que resulta indispensable estudiar reformas que permitan a las personas y a las instituciones erradicar estas malas prácticas.

*Problema.* Urgencias y retiros de urgencias, proyectos en hibernación que resucitan, sorpresas legislativas parlamentarias: en definitiva, actividades que desvirtúan el importante proceso de formación de la ley. Por ello es que todos los sectores han criticado que nuestra legislación suele ir acompañada de una serie de imperfecciones. ¿Qué podemos esperar entonces cuando se legisla bajo presión de tiempo y de votos?

La verdad es que la urgencia suele ser mala consejera. Y es que el Presidente de la República —cualquiera que fuere— cuenta con un mecanismo que desfigura toda la lógica del trabajo parlamentario, al usar indiscriminada y caprichosamente las urgencias en un período electoral, siendo los ciudadanos los que luego sufriremos los rigores de una ley defectuosa, y que probablemente su solución (si es que se llegara alguna vez a dictar una) no sea —irónicamente— objeto de la misma premura en su dictación. En definitiva, hay consenso que el Presidente de la República cuenta con excesivos privilegios legislativos que pueden ser usados y abusados discrecionalmente en perjuicio de la dignidad de otro poder del Estado y que redundan finalmente en la calidad de nuestra legislación.

*Reforma.* Así, la normativa de la formación de la ley debiera moderar la discrecionalidad política de esta herramienta de poder, limitando la facultad del Primer Mandatario para hacer uso de este mecanismo durante el período inmediatamente anterior a una elección. En esa línea se propone que sea el Ejecutivo el que solicite las urgencias, pero que sea el Parlamento el que las califique de simple, suma o discusión inmediata. El proyecto incluye la prohibición de presentar y tramitar reformas constitucionales dentro de los noventa días anteriores a una elección presidencial, prohibición que se extendería por otros treinta en caso de una segunda vuelta.

*Reforma a la Constitución.* Artículos 57, 74, 127.

s) Modifica la Ley 18.575 sobre bases generales de la administración del Estado, con el objeto de establecer como contravención a la probidad administrativa, la participación de autoridades y funcionarios públicos en actividades de propaganda electoral

*Resumen.* El proyecto tiene como objetivo fundamental controlar la participación de funcionarios del Estado en las campañas electorales. La idea es eliminar todas aquellas prácticas, al interior de la administración pública, que atentan contra la probidad electoral.

	Proyecto de ley	Moción	Diputados
<b>Ingreso</b>	01/08/2006	<b>Boletín</b>	4376-06
<b>Etapas</b>	Primer trámite constitucional	<b>Diputados</b>	Pedro Pablo Alvarez-Salamanca (RN), Francisco Chahuán (RN), Manuel René García (RN), Javier Hernández (UDI), Nicolás Monckeberg (RN), Roberto Sepúlveda (RN), Germán Verdugo (RN)
<b>Subetapas</b>	Primer informe de Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo	<b>Urgencias</b>	Sin urgencia

*Antecedentes.* La participación de funcionarios públicos en las campañas electorales parlamentarias y presidenciales de los últimos años se ha convertido en una costumbre inveterada, pese a las reiteradas instrucciones que con el fin de impedir esta actividad proselitista ha emitido la Contraloría General de la República.

*Problema.* Las autoridades y funcionarios de la administración estatal, cualquiera sea su rango, denominación o función, aun cuando obviamente tienen el legítimo derecho a sufragio, se encuentran en una posición de poder que se ejerce indebidamente durante una campaña electoral, al inducir a los electores a emitir su voto por candidatos que pertenecen a sus respectivas colectividades políticas, ya que ello conlleva la entrega de diversos beneficios u ofrecimientos de entrega de los mismos en el futuro inmediato.

*Reforma.* A fin de subsanar estas anomalías y evitar que el principio de probidad administrativa que constituye un pilar básico de la administración estatal, se convierta en letra muerta, consideramos que se hace necesario tipificar este tipo de conductas, como contravención al principio de probidad administrativa, modificando en tal sentido el artículo 64 de la Ley 18.575, que define cuales son dichas contravenciones, a fin de que queden afectas a las responsabilidades correspon-

dientes, sujetas a las sanciones pertinentes, según lo prescribe el artículo 63 de la misma ley.

*Ley a reformar.* Ley 18.575 artículo 64.

#### t) Reforma constitucional que consagra la no intervención gubernamental en actos eleccionarios

*Resumen.* Esta reforma tiene por objetivo consagrar en la Constitución Política, en su artículo 18, de manera expresa la no intervención del gobierno en los actos eleccionarios.

	Proyecto de ley	Moción	Diputados
<b>Ingreso</b>	03/10/2006	<b>Boletín</b>	4547-07
<b>Etapas</b>	Primer trámite constitucional	<b>Diputados</b>	Eugenio Bauer (UDI), Edmundo Eluchans (UDI), Enrique Estay (UDI), Marcelo Forni (UDI), Javier Hernández (UDI), Juan Lobos (UDI), Marisol Turres (UDI), Gonzalo Uriarte (UDI), Gastón Von Mülehnbrock (UDI), Felipe Ward (UDI)
<b>Subetapas</b>	Primer informe de Comisión de Constitución, Legislación y Justicia	<b>Urgencias</b>	Sin urgencia

*Antecedentes.* La Constitución Política señala en su artículo 18 que en Chile habrá un sistema electoral público y que se garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos, tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos.

*Problema.* La Contraloría General de la República impartió claras instrucciones y señaló que, en el desempeño de sus cargos, los funcionarios públicos no pueden realizar actividades ajenas a los mismos, como son las de carácter político contingente, ni tampoco valerse del empleo para favorecer o perjudicar a determinada tendencia.

*Reforma.* Se hace necesario expresar en nuestra norma superior el no intervencionismo por parte del gobierno de turno en actos eleccionarios, de tal forma de dar claras señales de transparencia y probidad a la comunidad. Agregar la oración «la no intervención del Gobierno con fines proselitistas en el acto eleccionario de que se trate».

*Reforma a la Constitución.* Modificar el artículo 18.

**u) Establece prohibición para operadores de casinos de juegos de contribuir al financiamiento de campañas políticas**

*Resumen.* En base a la Ley 19.884, donde se fijaron los márgenes de relación entre el dinero y la política, el proyecto de ley busca que se prohíba a los casinos de juegos hacer donaciones para campañas políticas.

Proyecto de ley		Moción	Diputados
<b>Ingreso</b>	02/11/2006	<b>Boletín</b>	4645-06
<b>Etapas</b>	Primer trámite constitucional	<b>Diputados</b>	Marcelo Díaz (PS), Francisco Encina (PS), Carolina Goic (DC), Tucapel Jiménez (Ind.), Pablo Lorenzini (DC), Fernando Meza (PRSD), Carlos Montes (PS), Adriana Muñoz (PPD), Gabriel Silber (DC), Samuel Venegas (PRDS)
<b>Subetapas</b>	Primer informe de Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social	<b>Urgencias</b>	Sin urgencia

*Antecedentes.* La Ley 19.884 sobre transparencia, control y límites al gasto electoral marcó un hito en este tema en el país, al configurar un estatuto básico respecto del financiamiento de las campañas y la relación entre el dinero y la actividad política.

*Problema.* En la tramitación de dicha ley se registró un interesante debate en torno a la conveniencia de que las empresas puedan hacer donaciones a las campañas políticas, como, en definitiva, se estableció. A diferencia de las personas naturales, éstas no adhieren a una postulación en base a convicciones o principios, sino que siendo el objetivo esencial de la empresa el lucro, cualquier donación pudiera orientarse a la consecución de objetivos de tipo económico.

*Reforma.* De las diversas posturas existentes acerca de la conveniencia de aportes institucionales a las campañas políticas, es posible establecer un criterio elemental en torno a que resulta negativo que ciertas actividades, en razón de su especial naturaleza y vinculación con decisiones de carácter público, se encuentren impedidas de realizar aportes a partidos o candidatos. Es el caso de los casinos de juegos, cuya regulación se estableció, con posterioridad, a través de la Ley 19.995.

*Ley a reformar.* Ley 19.884 en su artículo 26.

**v) Modifica la Ley 18.700, estableciendo la sanción de pérdida del cargo para el candidato partícipe del delito de cohecho electoral**

*Resumen.* El proyecto de ley tiene por objeto reformar la Ley 18.700, con el fin de sancionar con la cesión de su cargo a la persona que haya sido declarada culpable en delitos de cohecho.

Proyecto de ley		Moción	Diputados
<b>Ingreso</b>	09/11/2006	<b>Boletín</b>	4660-06
<b>Etapa</b>	Primer trámite constitucional	<b>Diputados</b>	Guillermo Ceroni (PPD), Enrique Jaramillo (PPD), Tucapel Jiménez (Ind.), Marco Antonio Núñez (PPD)
<b>Subetapa</b>	Primer informe de Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social	<b>Urgencias</b>	Sin urgencia

*Antecedentes.* El delito de cohecho posee la capacidad de socavar las bases del sistema democrático en donde debe primar la voluntad de las mayorías expresadas por medio del voto libre, secreto e informado. En este caso, la voluntad de la mayoría puede verse burlada por medio de la emisión de un voto que carece de libertad, al verse compelido el elector cohechado a votar por el candidato que le señala quien le paga o promete y, a su vez, carece de secreto al ser controlada su votación por los mecanismos preestablecidos entre ambos autores.

*Problema.* En la construcción del artículo 137, el legislador al parecer pensó que este delito lo cometía siempre un tercero no involucrado directamente en la disputa electoral, es decir, no un candidato sino que un adherente de un candidato o un miembro de la campaña, y no agravó las penas para el evento de que el autor del cohecho se viera directamente favorecido en la elección resultando electo y, por lo mismo, no estableció como sanción accesoria la pérdida del cargo por alterar la voluntad y confianza ciudadana en el funcionamiento del proceso electoral. A consecuencia de lo anterior, en la práctica se están produciendo casos en que se ha comprobado la participación en el delito de cohecho de candidatos que han resultado electos, que han sido condenados al mínimo de la pena, además remitida (61 días remitida), que han sido suspendidos por ese lapso y que luego de transcurrido el tiempo pueden volver a ocupar el cargo para el que fueron electos.

*Reforma.* Si se declarare culpable en calidad de autor de este delito alguno de los candidatos electos en la elección en que éste se cometió, cesará en el correspondiente cargo de representación, sin perjuicio de las penas accesorias que correspondan.

*Ley a reformar.* Ley 18.700 artículo 137.

### w) Sobre transparencia en el gasto electoral

*Resumen.* La moción tiene por objetivo transparentar todos los gastos electorales. En este sentido, propone esclarecer la rendición de cuentas por trabajos personales de campaña; penalizar a los funcionarios públicos que hicieren proselitismo político en tiempos de campaña electoral; extender el plazo para la revisión de cuentas; y suspender el reembolso y privación del cargo para aquellos cuya cuenta haya sido rechazada.

	Proyecto de ley	Moción	Senado
<b>Ingreso</b>	16/12/2006	<b>Boletín</b>	4696-06
<b>Etapa</b>	Primer trámite constitucional	<b>Senadores</b>	Jorge Arancibia (UDI), Víctor Pérez (UDI)
<b>Subetapa</b>	Primer informe de Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización	<b>Urgencias</b>	Sin urgencia

*Antecedentes.* La Ley 19.884, sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, ha demostrado, en su breve aplicación a los últimos procesos electorarios municipales, parlamentarios y presidenciales, diversas falencias que han quedado en evidencia con ocasión del descubrimiento de graves irregularidades en el uso de recursos públicos por organismos del Estado.

*Problema.* El grave perjuicio causado por este tipo de conductas inescrupulosas a la institucionalidad y a la confianza de la ciudadanía en sus representantes, obliga a este poder del Estado a adoptar la más fuerte y decidida acción que ponga fin a todo intento de defraudar esa confianza, haciendo absolutamente transparente el sistema de gastos electorales.

*Reforma.* Se esclarece la rendición de los gastos por concepto de trabajos de personal de campaña. Si este tipo de aporte se realiza voluntariamente y sin retribución alguna, se obliga a toda persona que así lo haga a realizar una declaración jurada en tal sentido, que el candidato deberá acompañar a la cuenta que debe rendir, sancionándose con castigo penal tanto la falsedad ideológica en la declaración como su utilización maliciosa por parte del candidato.

Con el objeto de poner fin al intervencionismo electoral del gobierno de turno, se penaliza la conducta de los funcionarios públicos que realicen proselitismo político en cualquier tiempo o que participen en campañas electorales, así como el hecho de usar o consentir que otro utilice bienes fiscales con tales fines.

Se extiende el plazo que la ley concede al director del Servicio Electoral para pronunciarse sobre las cuentas electorales, de treinta a noventa días, tratándose de las elecciones parlamentarias y presidenciales; y de sesenta a ciento veinte días en el caso de las municipales.

Se propone la prohibición de reembolso y la privación del cargo para el candidato electo cuya cuenta resultare, en definitiva, rechazada.

*Ley a reformar.* Ley 19.884.

**x) Modifica la Ley 19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, con el objeto de perfeccionar sus disposiciones**

*Resumen.* En la línea de la transparencia, límite y control del gasto electoral, este proyecto propone perfeccionar la Ley 19.884. Por lo mismo, sostiene que hay que perfeccionar los sistema de fiscalización; la constitución de una lista de proveedores; la formación de un registro de brigadistas; suprimir el anonimato de las donaciones; la definición del gasto electoral de un candidato sea anterior al desarrollo de la elección.

	Proyecto de ley	Moción	Diputados
<b>Ingreso</b>	21/12/2006	<b>Boletín</b>	4686-06
<b>Etapa</b>	Primer trámite constitucional	<b>Diputados</b>	Marcelo Díaz (PS), Antonio Leal (PPD), Jaime Quintana (PPD)
<b>Subetapa</b>	Primer informe de Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social	<b>Urgencias</b>	-

*Antecedentes.* Con fecha 5 de agosto de 2003, se publicó en el *Diario Oficial* la Ley 19.884, que rige el financiamiento, los límites, el control y las medidas de publicidad de los gastos electorales que realicen los partidos políticos y los candidatos, a raíz de los actos eleccionarios que se contemplan en las leyes de votaciones populares y escrutinios y en la orgánica constitucional de municipalidades, a saber, Presidente de la República, senador, diputado, alcalde y concejal.

*Problema.* El financiamiento de la actividad política, y en particular el de las campañas electorales, es una problemática directamente relacionada con la transparencia y la probidad de la función pública, debido al conflicto de intereses que puede aparecer entre lo político y lo privado y los eventuales brotes de corrupción que pueden generar.

*Reforma.* Se considera que los mecanismos de control son débiles porque se ha establecido un sistema de control administrativo y de contabilidad, más que uno de fiscalización. La segunda propuesta es la constitución de una lista de proveedores, lo cual garantiza que las empresas que van a otorgar prestaciones en las campañas electorales sean empresas que están registradas en el Servicio de Impuestos Internos y que tengan sus facturas al día. En relación con el registro de brigadistas, si estas personas o quienes hacen puerta a puerta durante las campañas políticas son inscritos con antelación por las candidaturas, se puede evitar recurrir a boletas *fantasmas* para justificar este tipo de gastos. Suprimir el total anonimato en las donaciones. Evitar prácticas irregulares, eliminando las ventajas tributarias que

obtienen ciertas donaciones políticas de las empresas, sólo las personas naturales, y no las jurídicas o empresas deberían poder manifestar sus preferencias. Eliminar el subsidio estatal para las próximas elecciones a los candidatos que hayan sobrepasado los límites establecidos. Y que la definición del gasto electoral de un candidato sea efectuada *ex ante*, y no *ex post*, como requisito para inscribirse en las elecciones respectivas.

*Ley a reformar.* Ley 19.884.

### y) Reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política

*Resumen.* El proyecto de ley es un paquete de medidas en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política. Dentro de ellas encontramos un grupo de normas para controlar las intervenciones que pueden considerarse indebidas en una campaña electoral.

Proyecto de ley		Mensaje	
<b>Ingreso</b>	12/12/2006	<b>Boletín</b>	4716-07
<b>Etapas</b>	Primer trámite constitucional	<b>Presidente</b>	Michelle Bachelet Jeria
<b>Subetapas</b>	Primer informe de Comisión de Constitución, Legislación y Justicia	<b>Urgencias</b>	Suma 12/12/2006

*Antecedentes.* Hace unos días, el Gobierno asumió un compromiso público con una agenda de probidad, transparencia, eficiencia y modernización. Compromiso que queremos se extienda no sólo al Gobierno, sino que al conjunto del Estado, a todos los sectores políticos y a toda la sociedad.

*Problema.* La reforma recoge la propuesta del grupo de expertos, en orden a regular ciertas intervenciones que pueden considerarse indebidas durante una campaña electoral.

*Reforma.* En primer lugar, que establezca causales de cesación en el cargo público para quien fue electo en una votación popular contraviniendo esa regulación de manera grave, por la vía de la comisión de delitos. En segundo lugar, se faculta a dicha ley para que establezca causales de inhabilidad para postular a cargos de elección popular si alguien fue condenado por dichas infracciones.

La reforma recoge la propuesta del grupo de expertos, en orden a regular ciertas intervenciones que pueden considerarse indebidas durante una campaña electoral. En primer lugar, se recoge la restricción en el uso de las urgencias legislativas en épocas de campañas electorales. Para tal efecto se sigue lo propuesto en la moción de los senadores Orpiz, Prokurica, Allamand, Larraín y Romero (Boletín

núm. 4218-07), en el sentido que en los últimos noventa días de campaña, sea ésta municipal, parlamentaria o presidencial, el Gobierno deje de calificar las urgencias unilateralmente, como sucede el resto del tiempo. En ese período, el Gobierno podrá seguir proponiendo la urgencia a los proyectos de ley; sin embargo, para que ésta produzca efecto, la calificación de la misma será un acto bilateral, pues requerirá del acuerdo de dos tercios de los miembros en ejercicio de la Cámara en que se encuentra radicada el proyecto al que se le hace presente la urgencia. En segundo lugar, se propone establecer que en el mismo período señalado, o sea, noventa días antes de una elección municipal, parlamentaria o presidencial, y en la segunda vuelta, no podrán presentarse reformas constitucionales, sean éstas de origen parlamentario o presidencial. Se complementan estas medidas con una norma que prohíbe los avisos publicitarios del Gobierno durante la vigencia del período de campañas electorales; y con una prohibición para realizar colectas con fines de campaña.

*Reforma a la Constitución.* Artículos 74, 127.

#### **z) Sobre transparencia, límites y control de los gastos electorales, y establece normas contra la intervención electoral**

*Resumen.* Este proyecto de ley se enmarca dentro del proceso de modernización y transparencia. En este sentido, propone una serie de reformas tendientes a transparentar la relación entre el dinero y la política. Dentro de ellas, encontramos la formación de un registro de proveedores, la prohibición a personas jurídicas de realizar aportes a campañas electorales, crea los «aportes reservados», prohibición de campañas tendientes a recoger donaciones, etcétera.

Proyecto de ley		Mensaje	
<b>Ingreso</b>	13/12/2006	<b>Boletín</b>	4724-06
<b>Etapas</b>	Primer trámite constitucional	<b>Presidente</b>	Michelle Bachelet Jeria
<b>Subetapas</b>	Primer informe de Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social	<b>Urgencias</b>	Suma 13/12/2006

*Antecedentes.* Se han conocido una serie de irregularidades en algunos servicios públicos, así como diversas denuncias referidas a presuntas infracciones a las normas sobre financiamiento político, hechos que, de ser efectivos, merecen el más amplio repudio.

*Problema.* El proyecto de ley se enmarca, al mismo tiempo, en las líneas de la transparencia y de la probidad, de la modernización del Estado y la calidad de la política.

*Reforma.* El proyecto introduce modificaciones sustanciales a las reglas vigentes sobre financiamiento electoral, todas ellas destinadas a reforzar la transparencia en la relación entre el dinero y la política. Se crea un «Registro de Proveedores», en el cual deberán inscribirse todas las personas naturales y jurídicas que prestarán servicios o suministrarán bienes a los candidatos y partidos políticos durante el período de campaña. El proyecto de ley establece la prohibición de efectuar aportes de campaña electoral a las personas jurídicas. El proyecto de ley altera significativamente las reglas aplicables a las donaciones anónimas, estableciendo los «aportes reservados». Así, todo aporte inferior a cien unidades de fomento será reservado, y todo aporte superior a esa cantidad será público. El proyecto propone establecer un mecanismo de control más eficiente, que consiste en que dichos aportes deberán también hacerse a través del Servicio Electoral, quien los pondrá a disposición de los donatarios semanalmente. Prohibir la realización de actividades destinadas a la recolección de donaciones para candidatos o partidos, al interior de la administración del Estado. Las acciones de publicidad que pueda desarrollar el Gobierno durante el período de campaña se verán reducidas, de tal forma que sólo se podrán realizar campañas impostergables de utilidad pública. La creación al interior del Servicio Electoral de una Subdirección de Control del Gasto Electoral, cuyo objeto será colaborar con el director del Servicio en la auditoría y control de las normas sobre transparencia, control y límites de los gastos electorales establecidas en la Ley 19.884.

*Ley a reformar.* Ley 19.884.

## 1. INTRODUCCIÓN

El voto de chilenos residentes en el extranjero y el fomento de las inscripciones de jóvenes en los registros electorales, son dos de los temas que se incluyen dentro de la temática denominada «cuerpo electoral». Si bien es cierto son problemas distintos que requieren disímiles preguntas y soluciones, las medidas que se implementen para ambos casos tienen como objetivo diversificar y aumentar el padrón electoral. Estas problemáticas emergen en sociedades más complejas y sofisticadas donde las poblaciones son más fluctuantes producto de un mundo globalizado y del desencanto de los jóvenes por participar en una institucionalidad que es vista como rígida y ajena a sus intereses.

Por esto, el presente informe tiene por objetivo exponer, de forma descriptiva, las diferentes propuestas que ha realizado la élite política chilena. La revisión de las diferentes reformas constitucionales y de los proyectos de ley enviados a discusión al Parlamento puede ser una muestra, parcial y fragmentada, de cómo el tema ha sido abordado y cuáles son sus principales trabas para que se legisle.

El voto para los chilenos residentes en el extranjero es una propuesta que se remonta a los primeros años del retorno a la democracia. El diputado Carlos Dupré, en 1991, es el primero en presentar un proyecto de ley que permita a los chilenos votar en el extranjero. Eliminar la marginalidad de los chilenos que se encuentran fuera del territorio nacional es uno de sus principales objetivos. Las características fundamentales de esta propuesta son la posibilidad para votar en las elecciones presidenciales a todos chilenos residentes en el extranjero que cumplan con la calidad de ciudadano según la Constitución Política de Chile. También establece que las embajadas se convertirían en lugares para la inscripción y el sufragio, administrados por los mismos funcionarios de los consulados. Esta propuesta ha sido una de las que ha tenido mejor recepción por parte de los gobiernos de la Concertación, ya que fue incluida en legislatura extraordinaria del Congreso Nacional en los años 1999 y 2004.

Una segunda propuesta fue diseñada por Mario Palestro en el año 1993; a diferencia de la anterior ésta supone la participación en todas las elecciones, es decir, presidenciales y plebiscitos, parlamentarias, municipales. Los consulados son previstos para ejercer el rol de Juntas Inscriptoras; en este sentido, se observa un acuerdo respecto al lugar y las personas que deben conducir el proceso.

Más tarde, en el 2005, encontramos el proyecto presentado por la bancada de diputados del Partido Socialista. En la propuesta continúa la idea de la participación en todas las elecciones nacionales y la utilización de los consulados chilenos como recintos para el proceso de inscripción y votación. No obstante, establece la

creación de un registro electoral para chilenos residentes en el extranjero; además, de la constitución de mesas conformadas por ciudadanos calificados según lo establece la Constitución. En este sentido, hasta el momento existe un consenso respecto a quien debe sufragar y el organismo o institución posibilitada para asumir la responsabilidad del proceso, sin embargo, los matices se presentan frente a las elecciones a las cuales pueden ser convocados los chilenos avocindados en el exterior.

El último proyecto de ley que plantea la posibilidad de habilitar las condiciones para que los chilenos puedan votar en extranjero, fue presentado por la bancada de diputados de RN. Ésta es la primera moción o intención de legislar sobre el tema por un partido de centro derecha en los últimos dieciséis años. El proyecto manifiesta los mismos argumentos respecto a la necesidad de legislar para facilitar el voto en el exterior. No obstante, el proyecto presenta un serie de matices que lo diferencian de sus antecesores. En primer lugar, plantea sólo la participación en las elecciones presidenciales; luego arguye que, a la par con la modificación anterior, debe reformarse la Constitución en relación a las facultades del Presidente en la designación de los cargos diplomáticos, las cuales deberán ser aprobadas por el Senado. La idea de este proyecto es evitar que las misiones diplomáticas se transformen en oficinas de campaña electoral de la coalición gobernante. La propuesta tiene la dificultad, en primer lugar, de ser planteada como reforma constitucional lo que dificulta su aprobación. Por otra parte, la falta de una elaboración meticulosa lo convierte en un proyecto con muchos vacíos legales que lo hacen muy cuestionable.

Es así como la élite política aún no es capaz de generar acuerdos respecto a este tema, produciéndose encuentros y desencuentros entre las diferentes propuestas. Al parecer, el punto de inflexión es provocado por la definición de cual debe ser el organismo responsable que dé prueba de transparencia e imparcialidad.

En un principio afirmamos que la diversidad y el aumento del cuerpo electoral era un tema importante en el proceso de modernización del régimen electoral. Por lo mismo, una de las preocupaciones de la élite política es aumentar el número de jóvenes inscritos en el registro electoral. En términos legislativos hemos seleccionado sólo tres proyectos que intentan crear un sistema de inscripción más eficiente y amigable para los jóvenes. Debemos decir que las propuestas son bastante concretas y precisas, y tienen como objetivo ampliar los plazos de inscripción. Es importante señalar que este tipo de problemas, respecto a la participación de los jóvenes, también se han intentado resolver a través de la inscripción automática.

Los proyectos presentados han sido dos, patrocinados por la Democracia Cristiana y Renovación Nacional. Ambos plantean la ampliación de los plazos en el cierre de las Juntas Inscriptoras. Los proyectos de ley proponen como nuevas prescripciones noventa y setenta días, previos a efectuarse las elecciones, para declarar la clausura del proceso de inscripción.

Debemos señalar que el Ejecutivo, luego de la discusión sobre la inscripción automática, decidió enviar en marzo del 2005 un proyecto de ley (Boletín 3803-06) que amplió el plazo de cierre de las Juntas Inscriptoras a noventa días ante de las elecciones. Este proyecto se generó por los consensos alcanzados en el Parlamento, en el marco de la discusión sobre la inscripción automática, transformándose en la Ley 20.010.

## 2. ESTADO LEGISLATIVO DE LOS PROYECTOS DE LEY Y REFORMAS CONSTITUCIONALES

Boletín Año	Moción Mensaje	Patrocinado	Tipo	Estado
268-07 1991	Diputado	Carlos Dupré (DC)	Proyecto de ley	Primer trámite
1210-07 1993	Diputado	Mario Palestro (PS)	Proyecto de ley	Archivado
2068-07 1997	Diputados	Gabriel Ascencio (DC), Tomás Jocelyn-Holt (DC), Andrés Palma (DC), Exequiel Silva (DC).	Proyecto de ley	Primer trámite
3721-07 2004	Diputados	Germán Becker (RN), Mario Bertolino (RN), René Manuel García (RN), Lily Pérez (RN).	Proyecto de ley	Archivado
3803-06 2005	Mensaje	Ricardo Lagos Escobar	Proyecto de ley	Tramitación terminada Ley 20.010 (02/05/05)
3939-06 20	Diputados	Sergio Aguiló (PS), Isabel Allende (PS), Juan Bustos (PS), Francisco Encina (PS), Carlos Montes (PS), Fulvio Rossi (PS)	Proyecto de ley	Primer trámite
4587-07 2006	Diputados	Germán Becker (RN), Francisco Chahuán (RN), Roberto Delmastro (RN), Maximiano Errázuriz (RN), René Manuel García (RN), Joaquín Godoy (RN), Roberto Sepúlveda (RN)	Proyecto de ley	Primer trámite

## 3. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS PROPUESTAS

Boletín	Origen	Reforma	Método	Características
268-07 1991	Diputados	Voto en el extranjero	Modificación Ley 18.700, creación de un nuevo título XII	Elecciones presidenciales; Juntas Inscriptoras y votación constituida en los consulados por sus funcionarios; organismo encargado Servel.
1012-07 1993	Diputados	Voto en el extranjero	Modificación Ley 18.700 y Ley 18.556	Todas las elecciones; Juntas Inscriptoras y votación constituidas en los consulados por sus funcionarios
2068-07 1997	Diputados	Plazo inscripción electoral	Modificación Ley 18.556, en su artículo 22.	Reducir a 90 días el plazo de cierre de los registros electorales
3721-06 2004	Diputados	Plazo inscripción electoral	Modificación Ley 18.556, en su artículo 229	Reducir a 70 días el plazo de cierre de los registros electorales
3803-06 2005	Mensaje	Plazo inscripción	Ley 18.556 se modifican los artículos 13 y 21, 22, 24, 35, 38.	Juntas Inscriptoras: Reduce a 90 días plazo de cierre de los registros electorales, Ampliación horario, mejoramiento localización.
3936-06 2005	Diputados	Voto en el extranjero	Modificación Ley 18.700, creación de un nuevo título XII	Todas las elecciones; Juntas Inscriptoras y votación constituidas en los consulados por sus funcionarios

4587-07 2006	Diputados	Voto en el extranjero	Modificación Constitución en sus artículos 15 y 32	Elecciones presidenciales; Juntas Inscriptoras y votación constituida en los consulados por sus funcionarios; Designación de misiones diplomáticas con acuerdo del Senado.
-----------------	-----------	-----------------------	--	--

#### 4. DETALLE DE LOS PROYECTOS DE LEY Y REFORMAS CONSTITUCIONALES

##### a) Modifica la Ley 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios

*Resumen.* El proyecto de ley contempla la integración en el proceso electoral de los chilenos residentes en el extranjero. Para ello, se dispone en el proyecto de ley agregar un nuevo título en la Ley 18.700, que detalle el proceso y la forma de votación en el exterior.

	Proyecto de ley	Moción	Diputados
<b>Ingreso</b>	15/01/1991	<b>Boletín</b>	268-07
<b>Etapa</b>	S.E. el Presidente de la República incluye el proyecto en la Convocatoria Extraordinaria 341 (05/10/1999). Segundo trámite constitucional. Se incluye en convocatoria a Legislatura Extraordinaria 352 (06/04/2004-14/09/2004).	<b>Diputado</b>	Carlos Dupré (DC)
<b>Subetapa</b>	Primer informe de Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización	<b>Urgencias</b>	Simple: 04/05/1993 (caducada)

*Antecedentes.* Hay un creciente número de países que han incorporado la posibilidad de hacer uso del derecho a sufragio de todos los connacionales, estén éstos viviendo o residiendo en el territorio nacional, como aquellos que se encuentran en el exterior.

*Problema.* En nuestro sistema electoral se ha mantenido la marginalidad del uso del derecho a sufragio de los chilenos que están fuera del territorio nacional.

*Reforma.* Todo indica que los chilenos también debemos avanzar en este tipo de extensión de este derecho a sufragio para los chilenos residentes en el extranjero, reglamentándolo para que el uso de esta facultad se pueda concretar para las elecciones de Presidente de la República. En las elecciones para Presidente de la República podrán ejercer el derecho a sufragio. En cada misión diplomática y en los consulados servidos por cónsules de nacionalidad chilena situados en localidades en que no existan sedes de misiones diplomáticas, se abrirán Registros Electorales especiales. Para recibir la votación de cada Registro Especial se designará una Mesa

Receptora compuesta por a lo menos tres y no más de cinco ciudadanos alfabetos y videntes inscritos en el mismo Registro.

*Ley a reformar.* Ley 18.700, se crea un título XII donde se detalla el sistema de inscripción y votación para los extranjeros a vecinados en el extranjero.

**b) Dispone la inscripción electoral de chilenos residentes en el extranjero y garantiza su derecho a sufragio**

*Resumen.* La moción propone hacer las reformas correspondientes para facilitar el voto de los chilenos residentes en el extranjero. Para ello, contempla que los consulados chilenos serán el lugar de votación.

	Proyecto de ley	Moción	Diputados
Ingreso	15/06/1993	Boletín	1012-07
Etapas	Archivado 09/06/1994	Diputado	Mario Palestro (PS)
Subetapas	-	Urgencias	-

*Antecedentes.* Los artículos 13 y 18 de la Constitución de la República disponen las normas relativas a la localidad de ciudadano y las materias que debiera contener la ley orgánica constitucional del sistema electoral público.

*Problema.* En dichas normas en caso alguno se dispone que la calidad de ciudadano se suspende o se pierde por el hecho de no encontrarse en el país. Las normas dispuestas en la Ley 18.556 contemplan solamente la inscripción en Chile a través de Juntas Inscriptoras. Esta norma es incompleta en cuanto al mandato constitucional que dispone la obligación de respetar el derecho de todo chileno de inscribirse en los registros electorales, toda vez que reside en el extranjero no es causa de pérdida de ciudadanía ni menos puede significar el impedimento para participar de los procesos electorales.

*Reforma.* La idea matriz de este proyecto es precisamente posibilitar el acceso de todo chileno residente en el extranjero a la calidad de ciudadano, y la vez a ejercer dicha calidad mediante el derecho a sufragio. El proyecto propone un nuevo artículo en la Ley 18.556 que establezca que los consulados chilenos sean habilitados para ejercer el rol de Juntas Inscriptoras, sujetas a las normas de procedimiento electoral. Se incorpora un artículo nuevo a la Ley 18.700 mediante el cual se dispone para todo los efectos legales que los consulados serán considerados como lugar de votación para los ciudadanos inscritos en el registro electoral. La ley entenderá que el consulado es un lugar de votación correspondiente a la región metropolitana.

*Reforma a la Constitución.* Ley 18.700 y Ley 18.556.

### c) Modifica la Ley 18.556, con el objeto de ampliar plazo de inscripción electoral

*Resumen.* El plazo fijado para finalizar la inscripción en el registro electoral, el centésimo vigésimo día anterior a la elección ordinaria, es la principal preocupación de este proyecto ley. En el proyecto se plantea lo prolongado e injustificado del plazo, esgrimiendo que sólo genera una gran disminución en la participación. En este sentido, sugiere que se fije un plazo de 90 días previos a la elección.

	Proyecto de ley	Moción	Diputados
<b>Ingreso</b>	23/07/1997	<b>Boletín</b>	2068-07
<b>Etapas</b>	Primer trámite constitucional	<b>Diputados</b>	Gabriel Ascencio (DC), Tomás Jocelyn-Holt (DC), Andrés Palma (DC), Exequiel Silva (DC)
<b>Subetapas</b>	Primer informe de Comisión de Constitución, Legislación y Justicia	<b>Urgencias</b>	Sin urgencia

*Antecedentes.* La Ley 18.556, publicada el 1 de octubre de 1986, estableció el Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral. Por medio de esta disposición legal se fijaron los procedimientos mediante los cuales las personas residentes en el país pueden acceder a la condición de ciudadanos y, por ello, participar en las consultas ciudadanas, sean éstas elecciones o plebiscitos.

Uno de los elementos centrales de esta ley lo constituye el método de registro de los electores, el que incluye los períodos en los que se puede concurrir a inscribirse en los registros y los períodos en que éstos permanecerán inmodificables para así verificar la intangibilidad del padrón electoral. La disposición específica que fija dichos plazos está contenida en el artículo 22, inciso cuarto, que señala que las Juntas suspenderán su funcionamiento desde el centésimo vigésimo día anterior a una elección ordinaria.

*Problema.* El plazo que se fija para el «cierre» de los registros electorales resulta prolongado. Por su parte, el examen detenido y detallado de la Ley 18.556 permite verificar que el cierre de los registros electorales puede producirse aún en una fecha más próxima al proceso electoral mismo, tal como ocurre en el caso de la realización de plebiscitos comunales. Sin embargo, queremos destacar que el cierre de los registros se debe solamente a la necesidad de establecer la intangibilidad del padrón electoral, ya que no desencadena ningún proceso administrativo de importancia para la realización de la propia votación que no pueda ser realizado en un plazo más breve.

Al no existir mecanismos desencadenantes de un proceso posterior, el cierre de los registros puede producirse en una fecha más cercana a la elección. Esto resulta también conveniente para posibilitar una mayor participación ciudadana, ya que la motivación crece en la medida que se acerca la fecha de las elecciones.

*Reforma.* El objeto es reducir a noventa días el plazo de cierre de los registros electorales en el período previo a una elección ordinaria.

*Ley a reformar.* Ley 18.556, en su artículo 22.

**d) Modifica la Ley 18.556 Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral con el objeto de ampliar el plazo de inscripción electoral y otra materia que indica**

*Resumen.* El objetivo del proyecto de ley es reformar la Ley 18.556 con el propósito de ampliar el plazo del cierre del período de inscripción electoral de 120 días previos a la elección a 70 días. Además, contempla la creación de nuevos recintos para realizar el proceso de inscripción. Todo esto con el objeto de promover la participación ciudadana, especialmente de los jóvenes.

	Proyecto de ley	Moción	Diputados
Ingreso	11/11/2004	Boletín	3721-06
Etapa	Archivado 15/06/2005	Diputados	Germán Becker (RN), Mario Bertolino (RN), René Manuel García (RN), Lily Pérez (RN)
Subetapa	-	Urgencias	-

*Antecedentes.* En Chile, de acuerdo con datos del Censo 2002 y del Servicio Electoral existen 10.444.605 personas que son potenciales votantes, de los cuales sólo 8.075.446 se encuentran inscritas en los Registros Electorales. A su vez, en el rango de edad entre los 18 a 29 años, el segmento de los más jóvenes, 2.918.749 personas tienen derecho a sufragio, pero sólo están inscritas 1.051.368, lo que significa que hay 1.867.381 jóvenes que por diversas causas no se han registrado para votar. Entre las múltiples razones que se esgrimen entre quienes no están inscritos, se encuentra la falta de información y de tiempo para hacerlo, lo que dice directa relación con la forma y los plazos (120 días previos a la elección) que se establecen en nuestra legislación para inscribirse en los Registros Electorales.

*Problema.* Es evidente que el plazo que fija la ley para el cierre del período de inscripciones electorales resulta extremadamente anticipado en relación con la realización de las elecciones que le siguen. En efecto, a cuatro meses del acto electoral, cuando ni siquiera se han declarado e inscrito los candidatos, especialmente respecto de la población joven que nunca ha participado en una elección, el interés por inscribirse y ser parte del proceso electoral recién comienza a convertirse en una posibilidad, pero ocurre que a esa fecha, cuando quieren inscribirse, se encuentran con la noticia de que los registros electorales han sido cerrados.

A lo anterior, hay que agregar que el ni el gobierno ni los partidos políticos ni la sociedad civil organizada, generan previamente a la fecha de término del plazo

de inscripciones, alguna campaña de información o dirigida directamente a promover la inscripción en los registros electorales, y que en general la población desconoce el horario y los lugares donde quedan ubicadas las oficinas de las Juntas Inscriptoras.

Cabe señalar, además, que el plazo de los 120 días antes referido en otras ocasiones previstas por la ley, como ocurre en la elección anticipada del Presidente de la República, en caso de vacancia de su cargo faltando menos de dos años para la próxima elección general de parlamentarios, se reduce sólo a 90 días antes de la elección, sin afectarse por ello el proceso electoral. Lo mismo ocurre en el caso de la realización de plebiscitos comunales.

*Reforma.* En especial consideración a la necesidad de promover la participación de la ciudadanía en los procesos electorales, y con el objeto de reducir a setenta días el plazo de cierre de los registros electorales en el período previo a una elección ordinaria, y de permitir que las Juntas Inscriptoras funcionen en un lugar distinto al de sus oficinas.

*Ley a reformar.* Ley 18.556, en su artículo 229.

#### e) Modifica leyes 18.556 sobre sistema de inscripciones electorales y servicio electoral y 18.700 sobre votaciones populares y escrutinios

*Resumen.* En vista de la no aprobación en el Congreso del proyecto sobre la inscripción automática. De ahí que el presente proyecto de ley busca dos objetivos a la vez. Primero, consolidar rápidamente los consensos referidos y alcanzados en la primera etapa del debate legislativo del mensaje referido y, segundo, mantener el proyecto original para que en su momento alcance el consenso necesario que requieren las leyes electorales como patrimonio normativo de las democracias.

Proyecto de ley		Mensaje	
<b>Ingreso</b>	08/03/2005	<b>Boletín</b>	3803-06
<b>Etapas</b>	Tramitación terminada Ley 20.010 (Diario Oficial 02/05/2005)	<b>Presidente</b>	Ricardo Lagos Escobar
<b>Subetapas</b>	-	<b>Urgencias</b>	Discusión inmediata: 15/03/05; Discusión inmediata: 08/03/05

*Antecedentes.* La Constitución de 1980 nunca ha exigido como requisito para ser ciudadano la necesidad de inscribirse en un registro electoral, como sí lo hacía la Constitución de 1925. De acuerdo a su artículo 13, «son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva». Por ello, en julio de 2004, el Gobierno presentó a la Cámara de Diputados el proyecto de ley que permite cumplir cabalmente con

dicho artículo 13, que establece la inscripción automática y suprime la sanción por no concurrir a votar.

*Problema.* No obstante, en el proceso de debate legislativo de este proyecto se han consolidado ciertos consensos básicos que vale la pena constatar. Primero, que el sistema de inscripciones manuales, que obliga al ciudadano no reconocido como tal a inscribirse en las Juntas Electorales, está diseñado para impedir o dificultar su concurrencia, al establecer horarios de funcionamiento incompatibles con la vida laboral o estudiantil y períodos de apertura y cierre de las Juntas que dejan claramente disminuida la posibilidad de inscribirse. Segundo, que el proceso de inscripción electoral no está acorde a la dinámica de una elección, donde existe un gran proceso de movilización ciudadana *in crescendo* en la medida que se acerca la fecha de la votación y que, por ende, promueve un entusiasmo en torno al debate político legítimo y contradictorio entre las candidaturas. Esa dinámica genera voluntades de inscripción cuando ya no hay tiempo para hacerlo. Este efecto frustrante de la dinámica electoral puede profundizar un peligroso sentimiento de desafección de lo público. Y, tercero, la necesidad de implementar facilidades que tiendan hacia una identificación y aproximación física más evidente de los lugares de funcionamiento de las Juntas Inscriptoras, en particular, en las grandes comunas del país.

*Reforma.* En el proyecto se presentan las siguientes ideas: ampliación de horarios de funcionamiento de las Juntas Inscriptoras; ampliación del plazo para el cierre de la inscripción electoral, 90 días antes de la elección; mejoramiento de la localización de las Juntas Inscriptoras; plazo para la determinación del número de mesas receptoras de sufragios.

*Ley a reformar.* Ley 18.556, se modifican los artículos 13 y 21, 22, 24, 35, 38.

#### f) Modifica la Ley 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios

*Resumen.* El objetivo del proyecto de ley es velar por la inclusión en las votaciones de los chilenos residentes en el extranjero. Por ello, se plantea una modificación de la Ley 18.700 agregando un nuevo título que especifique en las condiciones en que operará la votación en el extranjero.

	Proyecto de ley	Moción	Diputados
Ingreso	20/07/2005	Boletín	3936-06
Etapas	Primer trámite constitucional	Diputados	Sergio Aguiló (PS), Isabel Allende (PS), Juan Bustos (PS), Francisco Encina (PS), Carlos Montes (PS), Fulvio Rossi (PS)
Subetapas	Discusión general	Urgencias	-

*Antecedentes.* Nuestro sistema electoral no considera el derecho a sufragio de los chilenos residentes en el extranjero. Un número creciente de países, entre otros Argentina, Colombia, España, Francia, Ecuador y Puerto Rico lo han implementado, convirtiéndose en una tendencia del derecho electoral moderno.

*Problema.* Las comunidades de nacionales residentes en el extranjero han solicitado reiteradamente ejercer el derecho a sufragio en los lugares donde habitan, en razón a que les permite participar en decisiones fundamentales de nuestro país que se resuelven a través de votaciones. Ejercer el derecho a sufragio a los chilenos que residen fuera del país les permite fortalecer sus vínculos con Chile, mantener vigente sus identidades con nuestra Nación.

*Reforma.* Los chilenos que residan en forma permanente en el extranjero y cumplan con los requisitos estipulado por la ley para ser ciudadanos, podrán ejercer el derecho a sufragio en las elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados, alcalde y concejales, pudiendo votar, además, en los plebiscitos estipulados por la Constitución. Para tal propósito créase un Registro Electoral de Residentes en el Exterior.

*Ley a reformar.* Ley 18.700, crea el título XII.

### g) Reforma constitucional que modifica los artículos 15, permitiendo el voto de los chilenos en el extranjero, y 32, sobre designación de embajadores

*Resumen.* El proyecto contempla la participación en las elecciones de los chilenos residentes en el extranjero; no obstante sugiere que se debe discutir las atribuciones del presidente para la designación de los embajadores. Todo ello para disminuir el riesgo que misiones diplomáticas se convierta en centro de campañas del oficialismo.

	Proyecto de ley	Moción	Diputados
<b>Ingreso</b>	05/10/2006	<b>Boletín</b>	4587-07
<b>Etapas</b>	Primer trámite constitucional	<b>Diputados</b>	Germán Becker (RN), Francisco Chahuán (RN), Roberto Delmastro (RN), Maximiano Errázuriz (RN), René Manuel García (RN), Joaquín Godoy (RN), Roberto Sepúlveda (RN)
<b>Subetapas</b>	Primer informe de Comisión de Constitución, Legislación y Justicia	<b>Urgencias</b>	Sin urgencia

*Antecedentes.* La Constitución o la ley lo señalan expresamente, nuestro ordenamiento jurídico sólo contempla que el derecho a sufragio pueda ser ejercido por los ciudadanos, o extranjeros con derecho a sufragio, que se hayan inscrito previa-

mente en los registros electorales y que se encuentren en el territorio nacional al momento del acto eleccionario o plebiscito, sin considerar el derecho a sufragio de los ciudadanos chilenos que se encuentren o residan en el extranjero.

El derecho comparado nos muestra que un importante número de legislaciones extranjeras contemplan —con diversos alcances y requisitos de procedimiento— el derecho a voto de sus ciudadanos que se encuentran fuera del territorio del país. En efecto, un estudio comparado realizado en 1998 por el Instituto Federal Electoral de México, en relación con el voto en el extranjero, establece que sobre un total de 161 países de todos los continentes, 69 de ellos cuentan con disposiciones legales que reconocen y regulan el ejercicio del voto de sus de sus ciudadanos en el extranjero, mientras que 10 tenían en ese momento su normativa pendiente de aplicación y 82 no contemplaban norma alguna sobre la materia.

*Problema.* En muchos países han avanzado en la reflexión sobre esta materia y, de acuerdo a sus propias historias y fundamentos, hoy cuentan con un marco jurídico que —con diferentes alcances— permite el voto de sus ciudadanos en el exterior. Resulta pertinente que también Chile aborde la discusión de este tema y permita expresamente en la Constitución Política, el voto de sus ciudadanos en las elecciones de Presidente de la República cuando éstos se encuentren o residan en el extranjero, de conformidad a la forma y requisitos que establezca la ley orgánica constitucional que hoy regula la materia.

Sin embargo, creemos que la implementación de este derecho requiere, al mismo tiempo, de una modificación al sistema de designación de embajadores y representantes diplomáticos en general que actualmente contempla nuestra Carta Política, en términos de establecer expresamente que un mínimo de aquellas designaciones deberán recaer en funcionarios de la carrera diplomática. Lo anterior, con el objeto de disminuir en lo posible el riesgo de que las misiones diplomáticas se vuelvan sedes de los comandos presidenciales del gobierno de turno.

*Reforma.* Se estima pertinente que junto con discutir y aprobar el establecimiento del derecho a voto de los chilenos en el extranjero, se debata y acuerde limitar la atribución de que hoy goza el Presidente de la República en cuanto a la designación de personal diplomático, establecida en la Constitución Política de la República, señalando que las designaciones deberán recaer, al menos en una tercera parte de las mismas, en personal de la planta del servicio exterior chileno y que, a su vez, tales designaciones deberán ser aprobadas por el Senado.

*Reforma a la Constitución.* En sus artículos 15 y 32.



1. INTRODUCCIÓN

¿Obligatoriedad o voluntariedad del voto? Es una pregunta que genera un profundo debate, y que aún no ha sido resuelta en nuestro país. Los argumentos esgrimidos para persuadir sobre una u otra opción se escudan detrás de palabras como el *deber* y el *de-recho*, presentando problemas de carácter normativo y ontológico en algunos casos.

El presente informe no tiene ninguna pretensión de sumarse al debate, ya que nuestro único objetivo es sólo exponer el «estado de la cuestión», es decir, hacer un recorrido por los proyectos de ley y reformas constitucionales presentadas en los últimos dieciséis años en el Congreso Nacional. El trabajo consistió en una recopilación sistemática de las diferentes mociones y mensajes presentados en el Parlamento y que tuvieron y tienen como objetivo plantear la obligatoriedad y/o voluntariedad del voto.

A partir de la revisión de este trabajo se logrará tener una mirada respecto de cómo la élite política chilena ha enfrentado este problema. Como un primer acercamiento podemos señalar que las intenciones legislativas y sus resultados no han sido muy fructíferos. De las diez tentativas para legislar sobre el tema, entre proyectos de ley y reformas constitucionales, sólo dos se mantienen en el Primer Trámite Constitucional; seis han sido archivadas; y dos han sido rechazadas.<sup>1</sup> Por otra parte, recién en 1996 se manifestó la primera moción que buscó modificar la obligatoriedad del voto, esto tal vez puede ser explicado, ligeramente, por el proceso de transición que significó el primer gobierno democrático (1990-1994), luego de los 17 años de régimen autoritario.

En la agenda política no ha sido un problema de suma urgencia, teniendo presente que el régimen político en Chile es de carácter presidencialista. Todos los proyectos presentados han sido el resultado de mociones parlamentarias tanto del Senado como de la Cámara de Diputados, siendo por lo general archivadas o rechazadas. El Poder Ejecutivo, con sus facultades, no ha apoyado ninguno de estos proyectos evidenciándose en el hecho que ninguno ha tenido algún grado de urgencia en la sala. Seis de los diez proyectos han sido presentados por las bancadas UDI y RN, y cuatro por la DC.<sup>2</sup> Sólo se tiene antecedentes de un proyecto de ley enviado por el Ejecutivo, en julio del 2004, donde plantea la inscripción automática y suprimir las sanciones por no concurrir a votar; sin embargo, no hemos logrado encontrar el boletín que da cuenta del proyecto.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Véase el cuadro del ítem 2.

<sup>2</sup> El proyecto de ley Boletín 3544-07 también fue patrocinado por José Antonio Viera-Gallo (PS).

<sup>3</sup> Los antecedentes de este proyecto fueron extraídos del Boletín 3803-07, que es un pro-

Solamente se han presentado dos reformas constitucionales que apoyan la obligatoriedad del sufragio, por Mariano Ruiz-Esquide y Nicolás Díaz en 1996, y por los diputados Ignacio Walker, José Antonio Viera-Gallo y Luis Valentín Ferrada en 1997. Ambas defienden la obligatoriedad del voto, a través de una reforma constitucional que instale la inscripción obligatoria, apelando como precedente a la antigua norma que regía en la Constitución de 1925. Además, como una forma de detener la baja en la inscripción en el registro electoral.

En lo que respecta a los argumentos a favor de la voluntariedad del sufragio, se pueden distinguir tres conceptos: libertad, democracia y participación. Los proyectos que bogan por la voluntariedad arguyen sobre las restricciones a la libertad que conlleva la obligatoriedad del voto, que son contradictorios con los principios de una sociedad libre. En segundo lugar, y ligado intrínsecamente al primer punto, arguyen que es esencial en la profundización de la democracia, alegando que la voluntariedad es más bien un derecho y un principio indispensable del régimen democrático. Finalmente, están los argumentos que sostiene que el sistema de obligatoriedad del sufragio genera un desincentivo en la inscripción y, por ende, en la participación electoral. Hemos presentado a modo de ejemplo el proyecto de ley (Boletín 2866-06) que contempla la eliminación de la obligatoriedad, de manera parcial, para presentar una manera distinta para abordar el tema.<sup>4</sup>

Es importante destacar que de los nueve proyectos, ocho pretenden eliminar la obligatoriedad del sufragio. Sin embargo, los matices se presentan en el camino para lograr tal objetivo. Algunos proponen derechamente la modificación del párrafo segundo del artículo 15 de la Constitución o simplemente su eliminación. También se han presentado propuestas que de forma indirecta buscan eliminar la obligatoriedad, como la supresión de las sanciones por no asistir a sufragar; o la posibilidad que el ciudadano, cuando lo estime conveniente, pueda eliminar o renunciar a su inscripción en los registros electorales.

Estas alternativas para obtener la voluntariedad del sufragio revelan las diferentes estrategias utilizadas por senadores y diputados para lograr la aprobación en el Congreso. Las reformas constitucionales exigen un quórum alto en ambas cámaras para ser aprobadas, a diferencia de las modificaciones a la Ley 18.556 y 18.700 que requieren un quórum mucho más bajo. Sin embargo, los malos resultados en el trámite de dichos proyectos hablan de una falta de consenso en la élite política, que produce el estancamiento de las reformas en el Parlamento.

Por otra parte, al parecer, existe un acuerdo en algunas mociones presentadas, en el sentido de que si se exige la voluntariedad del sufragio es necesaria la inscripción automática. En este sentido, se expone claramente que la inscripción automática es una fórmula que puede ser impuesta en la medida que sólo corrobora la calidad de ciudadano, que es obtenida luego de cumplido los dieciocho años, según estipulado en la Constitución Política de Chile. Bajo esta perspectiva,

---

yecto enviado por el Ejecutivo y que recoge los acuerdos previos de la discusión del proyecto enviado en julio del 2004.

<sup>4</sup> Véase el detalle en ítem 3.

la obligatoriedad del sufragio se encuentra en una situación distinta dado que su imposición se convierte en un lastre en la ampliación de los espacios libertad al interior de la sociedad.

## 2. ESTADO LEGISLATIVO DE LOS PROYECTOS DE LEY Y REFORMAS CONSTITUCIONALES

Boletín Año	Moción Mensaje	Patrocinado	Tipo	Estado
1848-07 1996	Senado	Nicolás Díaz Sánchez (DC), Mariano Ruiz-Esquide (DC)	Reforma constitucional	Archivado
1849-07 1996	Senado	Eugenio Cantuarias Larrondo (UDI), Sergio Díez Urzua (RN), Hernán Larraín Fernández (UDI)	Reforma constitucional	Archivado
1939-07 1996	Diputado	Maximiano Errázuriz Eguiguren (RN)	Proyecto de ley	Primer trámite
1965-06 1997	Diputados	Ignacio Walker (DC), José Antonio Viera-Gallo (PS), Luis Valentín Ferrada (RN)	Proyecto de ley	Archivado
2049-09 1997	Diputados	Francisco Bartolucci (UDI), Sergio Correa (UDI), Cristián Leay (UDI), Pablo Longueira (UDI), Juan Masferrer (UDI), Patricio Melero (UDI), Iván Moreira (UDI), Jaime Orpis (UDI), Darío Paya (UDI), Víctor Pérez (UDI)	Reforma constitucional	Tramitación terminada (rechazado)
2179-07 1998	Senado	Carmen Frei (DC), Manuel A. Matta (DC)	Reforma constitucional	Archivado
2196-06 1998	Diputados	Eliana Caraball (DC), Aldo Cornejo (DC), Sergio Elgueta (DC), José Miguel Ortíz (DC), Antonella Sciaraffia (DC), Rodolfo Seguel (DC), Exequiel Silva (DC), Ignacio Walker (DC), Patricio Walker (DC)	Proyecto de ley	Tramitación terminada (rechazado)
2837-07 2001	Senado	Sergio Fernández Fernández (UDI)	Reforma constitucional	Archivado
2866-06 2002	Diputados	Carlos Recondo Lavandero (UDI)	Proyecto de ley	Archivado
3544-07 2004	Senado	Alberto Espina (RN), Antonio Horvath (RN), Sergio Romero (RN), José Antonio Viera-Gallo (PS)	Proyecto de ley	Primer trámite

## 3. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS PROPUESTAS

Boletín	Origen	Reforma	Método	Objetivo
1848-07 1996	Senado	Obligatoriedad	Modificación a los artículos 13 y 18	Participación
1849-07 1996	Senado	Voluntario	Modificación del 2º párrafo del art. 15	Libertad y democracia
1939-07 1996	Diputados	Voluntario	Eliminación de la Inscripción Registro Electoral	Libertad y democracia

1965-06 1997	Diputado	Obligatoriedad	Modificación Ley 18.556, en sus artículos 2, 36, 37, 73.	Participación
2049-09 1997	Diputados	Voluntario	Modificación del 2º párrafo del art. 15	Libertad y democracia
2179-07 1998	Senado	Voluntario	Modificación del 2º párrafo del art. 15/ Inscripción automática	Participación
2196-06 1998	Diputados	Voluntario	Eliminación de sanciones al no sufragar	Participación
2837-07 2001	Senado	Voluntario	Modificación del 2º párrafo del art. 15/ Inscripción automática	Libertad y democracia
2866-06 2002	Diputados	Voluntario	Voluntariedad a mayores 65/ Ley 18.700 art. 60	Condición especial
3544-07 2004	Senado	Voluntario	Modificación del 2º párrafo del art. 15/ Inscripción automática	Libertad y democracia

#### 4. DETALLE DE LOS PROYECTOS DE LEY Y REFORMAS CONSTITUCIONALES

##### a) Modifica los artículos 13 y 18 de la Carta Fundamental, estableciendo la obligatoriedad de la inscripción en los registros electorales

*Resumen.* La reforma constitucional tiene por objetivo establecer el voto obligatorio. Para ello se propone realizar una reforma constitucional en sus artículos 13 y 18 que obligue a los ciudadanos a estar inscritos en los registros electorales. Esta idea está inspirada en la Constitución de 1925, que establecía la obligatoriedad de la inscripción.

Reforma constitucional	Moción	Senado
Ingreso	30/04/1996	Boletín 1848-07
Etapas	Archivado 12/04/2002	Senadores Nicolás Díaz (DC), Mariano Ruiz-Esquide (DC)
Subetapas	-	Urgencias -

*Antecedentes.* La participación ciudadana es sin duda uno de los temas que constantemente ha estado presente en el debate político, sobre todo en los últimos años y tras el largo período de gobierno autoritario. Las grandes decisiones políticas no sólo necesitan líderes que las diseñen e implementen, sino también el apoyo, conocimiento y participación de la ciudadanía en las tareas de interés público.

*Problema.* Es precisamente el ejercicio del derecho a sufragio una de las manifestaciones más concretas del ejercicio de la soberanía, propia de todo sistema democrático, cuya trascendencia no se agota en la elección de dirigentes políticos, sino que es determinante para los destinos sociales, políticos, económicos y culturales del país. Sin embargo, este último tiempo hemos podido ser testigos de un desinterés por parte de la gente hacia los temas públicos y políticos, lo que se refleja en la abstención de inscripciones en los registros electorales, más aún cuando ésta

carece de obligatoriedad. Este fenómeno, lejos de representar una postura libertaria, se traduce en una falta de compromiso con quehaceres fundamentales y en la renuncia expresa a manifestar la voluntad sobre los mismos.

*Reforma.* En nuestra Constitución Política de 1925 se establecía, en su artículo 7, como exigencia para que los ciudadanos tuvieran derecho a sufragio, el que estuvieran inscritos en los registros electorales. Por el contrario, nuestra actual Carta Fundamental de 1980 no recogió esta exigencia, lo que ciertamente ha sido uno de los factores determinantes en la actitud popular ya descrita.

### **b) Modifica el artículo 15 de la Carta Fundamental con el objeto de consagrar el sufragio como un derecho o facultad de los ciudadanos**

*Resumen.* El proyecto de reforma constitucional plantea que la obligatoriedad del sufragio contradice los principios fundamentales de un régimen democrático. Por ello, postula que la única forma de resolver un tema tan trascendente, para un régimen democrático moderno, es la supresión del inciso segundo del artículo 15 de la Constitución.

Reforma constitucional		Moción	Senado
Ingreso	30/04/1996	Boletín	1849-07
Etapas	Archivado 12/04/2002	Sen adores	Eugenio Cantuarias (UDI), Sergio Díez (RN), Hernán Larraín (UDI)
Subetapas	-	Urgencias	-

*Antecedentes.* La obligatoriedad del sufragio contradice los fundamentos esenciales de un régimen auténticamente democrático y de una sociedad integralmente libre. En efecto, si se observa bien, la naturaleza propia del sufragio es la de un derecho, al igual que la opción a cargos públicos de elección popular, tal como lo reconoce por lo demás el artículo 13 de nuestra Carta Fundamental, al referirse a los derechos que otorga la calidad de ciudadano.

*Problema.* En la práctica, la obligatoriedad constitucional del sufragio, complementada legalmente con una sanción para quienes no concurren a votar en los procesos electorales, convierte a los ciudadanos en entes cautivos de un sistema que se agota en la mera formalidad electoral.

En un país en el que debiéramos ensanchar los márgenes de nuestras libertades cotidianas, la obligatoriedad del sufragio, además de ser conceptualmente incoherente con los fundamentos esenciales de una auténtica democracia, representa un anacronismo. Conviene recordar, por otro lado, que la obligatoriedad del sufragio para todos los ciudadanos es más aparente que real, pues en la práctica sólo se sanciona legalmente a quienes, estando inscrito en los Registros Electorales, no concurren a votar sin causa justificada. Ello hace que hoy día existan dos categorías de

ciudadanos en nuestro país, a saber, los inscritos y los no inscritos, pesando todo el rigor de la ley sólo en los primeros.

*Reforma.* Una forma de poner término al sufragio obligatorio sería facultando a los ciudadanos para solicitar al Director Regional la cancelación de su respectiva inscripción electoral, sin expresión de causa, tal como lo pueden hacer hoy día los ciudadanos que se encuentran inscritos en los registros de un partido político. Un tema de tanta significación y trascendencia para el país, como es éste, debiera ser enfrentado abierta y directamente por toda la ciudadanía, y es en razón de ello que se propone derechamente la supresión del párrafo segundo del inciso primero del artículo 15 de la Constitución Política.

*Reforma a la Constitución.* Eliminación del inciso primero del artículo 15.

**c) Modifica la Ley 18.566 Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, permitiendo renunciar a la inscripción electoral vigente**

*Resumen.* El proyecto de ley tiene por objetivo reformar el actual régimen de inscripción. La reforma permitiría que la persona inscrita en los registros electorales solicite su eliminación, sin la necesidad de estar inscrito en otro lugar.

	Proyecto de ley	Moción	Diputados
Ingreso	14/11/1996	Boletín	1939-07
Etapas	Archivado 12/04/2002	Diputado	Maximiano Errázuriz (RN)
Subetapas	Primer informe de Comisión de Constitución, Legislación y Justicia	Urgencias	Sin urgencia

*Antecedentes.* La Ley Orgánica de Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral establece que, cumplidos los 18 años de edad, las personas quedan facultadas para inscribirse en los registros electorales. Sin embargo, una vez inscritas, no pueden eludir la obligación de votar, salvo motivos fundados expresamente señalados en la ley.

*Problema.* La obligación de votar es una consecuencia lógica y necesaria del hecho de encontrarse inscrito. Sin embargo, nadie puede eliminar su inscripción, salvo que se inscriba en otro lugar. No se puede concurrir al Servicio Electoral y pedir la eliminación del registro respectivo.

*Reforma.* Este proyecto de ley pretende permitir que quienes se encuentran inscritos en los registros electorales, puedan concurrir a la Junta Inscriptora correspondiente y, previa exhibición de la Cédula Nacional de Identidad, soliciten su

eliminación sin necesidad de tener que inscribirse en otro lugar. Los inscritos en los registros electorales podrán renunciar a su inscripción concurriendo personalmente a la Junta Inscriptora correspondiente, manifestando en forma expresa su voluntad en tal sentido. Deberán hacerlo portando su Cédula Nacional de Identidad y se les entregará un certificado de su renuncia, firmado por al menos dos miembros de la Junta.

*Ley a reformar.* Ley 18.556, se agrega el artículo 37.

#### d) Establece la separación de la elección de alcaldes y concejales y la obligatoriedad de la inscripción electoral

*Resumen.* El proyecto de ley establece la obligatoriedad de la inscripción en los registros electorales, en vista de la baja participación ciudadana en los últimos años. La propuesta involucra reformar la Ley 18.556 Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral.

	Proyecto de ley	Moción	Diputados
Ingreso	07/01/1997	Boletín	1965-06
Etapas	Archivado 16/05/2002	Diputado	Ignacio Walker (DC), José Antonio Viera-Gallo (PS), Luis Valentín Ferrada (RN)
Subetapas	-	Urgencias	-

*Antecedentes.* En elecciones anteriores subsiste un número importante de chilenos que no ejercen su ciudadanía desde el momento en que no están inscritos en los registros electorales. Ello hace, entre otras cosas, que el artículo 13 de la Constitución aparezca como letra muerta. Históricamente, existió en Chile un viejo principio republicano, que fue perfeccionándose a través del tiempo hasta hacerse universal a partir de comienzos de la década de 1960, en virtud del cual la ciudadanía comprende no sólo derechos, sino también deberes. Es importante recordar este principio en momentos en que se advierte, en nuestra propia cultura, una suerte de relajamiento respecto de todo aquello que pueda significar el ejercicio de deberes y responsabilidades.

*Problema.* En la actualidad, cerca de 1,3 millones de chilenos mayores de 18 años, incluyendo unos 500.000 jóvenes entre 18 y 24 años, no se encuentran inscritos en los registros electorales, los que carecen de ciudadanía, esto es, del derecho a elegir y ser elegidos. Sólo están obligados a votar aquellos chilenos que se encuentran inscritos en los registros electorales. No obstante, desde el momento en que dicha inscripción es voluntaria, en el fondo la obligación de votar es sólo relativa y parcial.

*Reforma.* En vista de lo anterior, es del todo sano y recomendable, en relación al

espíritu y la conciencia cívicos que deben imperar al interior de un sistema democrático y republicano, hacer obligatoria la inscripción en los registros electorales.

*Ley a reformar.* Ley 18.556, en sus artículos 2, 36, 37, 73.

#### e) Reforma Constitucional que suprime el sufragio obligatorio

*Resumen.* En virtud de lo contradictorio de la obligatoriedad del voto con un sistema democrático, el proyecto de reforma constitucional plantea que se establezca la voluntariedad del voto, a través de la eliminación del párrafo segundo del inciso primero del artículo 15.

Reforma constitucional		Moción	Diputados
Ingreso	03/07/1997	Boletín	2049-07
Etapas	Tramitación terminada	Diputados	Francisco Bartolucci (UDI), Sergio Correa (UDI), Cristián Leay (UDI), Pablo Longueira (UDI), Juan Masferrer (UDI), Patricio Melero (UDI), Iván Moreira (UDI), Jaime Orpis (UDI), Darío Paya (UDI), Víctor Pérez (UDI)
Subetapas	Rechazado	Urgencias	-

*Antecedentes.* El artículo 15 de la Constitución Política de la República establece la obligatoriedad del sufragio, lo que resulta contradictorio con los principios de una sociedad libre, e incluso con las bases mismas del sistema democrático.

Un sistema democrático sano no requiere obligar a las personas a participar en los procesos electorales, así como tampoco esta participación es en sí misma una garantía de estabilidad política o de madurez social, si se consigue sólo sobre la base del apremio y la coerción punitiva del Estado. Conocidas democracias occidentales muestran una enorme solidez a pesar de que el porcentaje de participación electoral no alcanza al cincuenta por ciento de los potenciales electores.

*Problema.* Es por esto que un Estado que entrega mayores espacios de libertad a sus habitantes y les entrega mayores posibilidades de participación en las decisiones que les afectan tendrá autoridades con mayor grado de legitimidad ante los gobernados y la participación será espontánea y libre.

Tan evidente es esto que el propio legislador ha debido buscar un resquicio para no imponer el voto en la forma absoluta, haciéndolo obligatorio sólo para aquellos que se hubieren inscrito en los Registros Electorales. Se ha adoptado así la peor opción, tanto desde el punto de vista conceptual, como desde una perspectiva práctica.

Es razonable que se imponga a las personas la obligación de inscribirse en los

Registros Electorales, primero, porque esto se hace sólo una vez y no en forma periódica —salvo el cambio de domicilio, pero ello se supone que es algo eventual— y, segundo, porque para tener un sistema electoral público, transparente y eficiente es necesario tener determinado el cuerpo de electores.

*Reforma.* La inscripción en los registros se puede imponer, porque efectivamente de ella deriva un beneficio social, pero una vez cumplida y, por lo tanto, estando cumplido el deber individual que permite a todos tener la opción real de participar en las elecciones transparentes, el hecho mismo de votar no hay razón para imponerlo.

*Reforma Constitucional.* Se suprime el párrafo 2 del inciso primero del artículo 15.

#### f) Proyecto de reforma constitucional en materia de inscripción en los registros electorales y voluntariedad del sufragio

*Resumen.* En vista de los problemas que trae el actual sistema de obligatoriedad de sufragio, se presenta la moción para reformar la Constitución en sus artículos 13 y 15. La reforma contempla la inscripción automática y la no obligatoriedad del sufragio.

	Reforma constitucional	Moción	Senado
Ingreso	09/06/1998	Boletín	2179-07
Etapas	Archivado 16/04/2002	Senadores	Carmen Frei (DC), Manuel A. Matta (DC)
Subetapas	-	Urgencias	-

*Antecedentes.* El proceso de inscripción electoral conlleva a que gran parte del potencial electorado se margine, al no inscribirse en los registros del Servicio Electoral. Lo que significa que un número importante de ciudadanos no participe en las elecciones populares y en los eventos plebicitarios.

*Problema.* Teniendo presente las dificultades que crea al electorado, al Servicio Electoral, a Carabineros de Chile y a los Jueces de Policía Local el actual sistema de obligatoriedad del sufragio, cuyo destino final es la dictación periódica de leyes de amnistía en beneficio de los no votantes, venimos en presentar el siguiente proyecto de reforma constitucional.

*Reforma.* La reforma constitucional plantea reemplazar el inciso primero del artículo 13 de la Constitución por el siguiente: «Son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva, los que deberán ser inscritos en los registros electorales». Además, el inciso primero del artículo 15 de la Constitución por el siguiente: «En las votaciones populares el sufragio será personal, no obligatorio, igualitario y secreto».

*Reforma a la Constitución.* Artículos 13 y 15.

**g) Proyecto de ley que elimina las sanciones asociadas al incumplimiento de la obligación de sufragar**

*Resumen.* El proyecto de ley parte cuestionando la eficacia de las sanciones por el incumplimiento de la obligación de sufragar. Sostiene que este es más bien un desincentivo para que los ciudadanos se inscriban en los registros electorales. Por ello, plantea eliminar las sanciones establecidas para aquellos que no asistan a sufragar.

	Proyecto de ley	Moción	Diputados
<b>Ingreso</b>	08/07/1998	<b>Boletín</b>	2196-06
<b>Etapas</b>	Tramitación terminada	<b>Diputados</b>	Eliana Caraball (DC), Aldo Cornejo (DC), Sergio Elgueta (DC), José Miguel Ortiz (DC), Antonella Sciaraffia (DC), Rodolfo Seguel (DC), Exequiel Silva (DC), Ignacio Walker (DC), Patricio Walker (DC)
<b>Subetapas</b>	Rechazado	<b>Urgencias</b>	-

*Antecedentes.* La ciudadanía es, precisamente, el derecho a elegir y ser elegido, lo que supone la inscripción en los registros electorales. No obstante, en nuestro ordenamiento jurídico se da una situación mixta en cuanto a establecer la voluntariedad de la inscripción en los registros electorales —a diferencia de lo que ocurría hasta 1973 en que ésta era una obligación— y la obligatoriedad de sufragar sólo para los que se encuentran inscritos en los mismos.

*Problema.* En la práctica, esto último se constituye, cada vez más, en un verdadero desincentivo, contradiciendo, en términos prácticos, el objetivo que se persigue en cuanto a lograr el mayor número de inscritos en los registros electorales y sufragantes. El que se inscribe se encuentra en una situación desmedrada pues, por el solo hecho de haberse inscrito, se expone a las sanciones que establece la ley para el caso de no concurrir a sufragar. En la práctica, el que hizo al menos el esfuerzo de inscribirse —y en ese sentido tiene más mérito que el que no lo hizo— se expone a tramitaciones judiciales (notificación, juicio, eventualmente sanción) que en el fondo constituyen un verdadero castigo.

*Reforma.* Lo que se sugiere, en este proyecto de ley, es eliminar las sanciones legales establecidas para quienes, encontrándose obligados a hacerlo, no concurren a sufragar por cualquier razón. Por lo demás, la eficacia de este tipo de sanciones es más que dudosa a la luz de la propia experiencia histórica, la que demuestra, una y otra vez, que dichas sanciones no tienen aplicación práctica, merced, prin-

principalmente, a los proyectos de indulto general o amnistía aprobados por el propio Parlamento. De esta manera, el resultado práctico que habría de tener la aplicación de la reforma legal que aquí se propone no es otro que disuadir a aquellos jóvenes que no se inscriben en los registros electorales basados principalmente en la imagen difundida de las sanciones y castigos asociados al no cumplimiento del deber de sufragar, y eliminar este verdadero desincentivo o efecto perverso que presenta el actual sistema.

*Ley a reformar.* Ley 18.700, artículos eliminarse o modificarse 60, 139, 140, 144, 153.

#### **h) Proyecto de reforma a la Carta Fundamental que dispone la obligación para el Estado de practicar las inscripciones electorales y establece la voluntariedad del sufragio**

*Resumen.* La reforma constitucional pretende revertir la baja participación estableciendo la voluntariedad del voto, eliminando el artículo 15 de la Constitución; para ser reemplazado por un artículo que instituya la inscripción automática.

	Reforma constitucional	Moción	Senado
Ingreso	18/12/2001	Boletín	2837/07
Etapas	Archivado 02/03/2004	Senador	Sergio Fernández (UDI)
Subetapas	-	Urgencias	-

*Antecedentes.* Ajustar la Constitución Política del Estado a las cambiantes realidades contemporáneas es una necesidad siempre presente. A esa luz, actualmente concurren varios factores que hacen aconsejable para Chile perfeccionar ciertas normas que regulan el derecho a sufragio.

*Problema.* El constitucionalismo moderno tiende a eliminar la obligatoriedad del ejercicio de ese derecho, entendiendo que, ante cada acto electoral, cada ciudadano debe ser libre para resolver si desea o no expresar su voluntad mediante el voto. En consecuencia, el ejercicio del derecho a sufragio debe ser voluntario.

Los avances tecnológicos permiten hoy simplificar al ciudadano los procedimientos de inscripción, existiendo métodos que aseguran la certeza del registro de los datos respectivos, por medios computacionales y otros, que hacen ya innecesario el antiguo procedimiento de inscripción manual. Lo anterior hace posible adoptar un sistema de inscripción automática en los registros electorales, por el sólo hecho de reunir una persona los requisitos constitucionales respectivos.

*Reforma.* La automatización de la inscripción, así como la voluntariedad del sufragio, actuarán como aliciente para reducir la no participación ciudadana de muchas

personas que hoy prefieren marginarse de los procesos electorales, para evitarse trámites y formalidades que el antiguo sistema les exige.

*Reforma a la Constitución.* Elimínese el artículo 15.

**i) Modifica la Ley 18.700 Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, con el fin de eliminar la obligatoriedad del voto para los ciudadanos mayores de 65 años**

*Resumen.* El proyecto de ley acoge las dificultades que las personas de la tercera edad tienen para asistir a las votaciones populares, por lo cual se presenta como antecedente la legislación previsional que ha tomado en cuenta de este tipo de problemas. Sobre la base de esto se plantea eliminar la obligatoriedad de sufragar para las personas mayores de 65 años.

	Proyecto de ley	Moción	Diputados
Ingreso	22/01/2002	Boletín	2866-06
Etapas	Archivado 15/06/2004	Senador	Carlos Recondo (UDI)
Subetapas	-	Urgencias	-

*Antecedentes.* La obligatoriedad del voto ha sido muchas veces cuestionada por distintos sectores de la sociedad chilena, debido a que la ley que la sustenta carecería de los fundamentos racionales necesarios para imponer el ejercicio de una determinada conducta contrariando, de esta manera, el libre ejercicio del derecho a manifestar opinión y de optar en la oportunidad que las personas consideren.

En el caso de la legislación actual en materia previsional, por ejemplo, reconoce a los adultos mayores una condición especial en función de su edad. De esta forma, contempla el derecho a jubilación para quienes hubieran cumplido 60 años, en el caso de las mujeres, o 65 años, en el caso de los hombres. De la misma forma, la autoridad ha contemplado una serie de planes y programas especiales que benefician a los adultos mayores en materia de salud. En definitiva, existen consideraciones especiales respecto de los adultos mayores que, basadas en el reconocimiento del hecho de que la edad disminuye progresivamente ciertas facultades o habilidades de la persona, explican la razón por la cual los hacen sujeto de un tratamiento especial por parte de la autoridad y el legislador.

*Problema.* En materia de votaciones, la obligatoriedad del voto constituye una carga más pesada para los adultos mayores que para el resto de los ciudadanos. Es una realidad que los traslados a los lugares de votación significan para estas personas una dificultad mayor, ya sea por complicaciones físicas o de salud propias de la edad o debido a la falta de recursos para solventar los costos que implican. Esta situación cobra especial gravedad en sectores rurales donde las distancias son mayores y movilizarse es particularmente difícil.

Otra dificultad a la que se ven enfrentados, y que les perjudica en mayor medida que al resto de las personas, la constituyen las largas esperas en los locales de votación, debido a las mismas razones de índole física o de salud.

*Reforma.* El objeto de proyecto de ley pretende eliminar la obligatoriedad del sufragio para aquellos ciudadanos que ya hayan cumplido 65 años de edad.

*Ley a reformar.* Ley 18.700, su artículo 60.

**j) Reforma constitucional que modifica los artículos 15 y 18 de la Carta Fundamental, con el objeto de consagrar el sufragio como un derecho de los ciudadanos y de su inscripción automática en los Registros Electorales**

*Resumen.* La obligatoriedad del sufragio no es congruente con un sistema donde la inscripción electoral es voluntaria, tornándolo antidemocrático, pues a su vez contempla sanciones para quienes, habiéndose inscrito, no concurren a sufragar sin causa justificada, lo que lleva a una obligatoriedad que se agota en su aspecto formal. El antecedente directo de este proyecto es el llamado del Presidente de la República el 21 de mayo del presente, para que, junto con aprobarse la inscripción automática en los registros electorales, se apruebe también el voto voluntario.

	Proyecto de ley	Moción	Senado
<b>Ingreso</b>	08/06/2004	<b>Boletín</b>	3544-07
<b>Etapas</b>	Primer trámite constitucional	<b>Senadores</b>	Alberto Espina (RN), Antonio Horvath (RN), Sergio Romero (RN), José Antonio Viera-Gallo (PS)
<b>Subetapas</b>	Primer informe de Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento	<b>Urgencias</b>	-

*Antecedentes.* El artículo 15 de nuestra Constitución Política establece que en las votaciones populares el sufragio será personal, igualitario y secreto, y, que para los ciudadanos será, además, obligatorio.

La obligatoriedad del sufragio contradice los fundamentos esenciales de un régimen auténticamente democrático y de una sociedad integralmente libre. En efecto, por naturaleza el sufragio es un derecho, al igual que la opción a cargos públicos de elección popular, y así lo reconoce el artículo 13 de nuestra Carta Fundamental en su inciso segundo, al referirse a los derechos que otorga la calidad de ciudadano.

*Problema.* En la práctica, la obligatoriedad constitucional del sufragio, complementada legalmente con una sanción para quienes no concurren a votar en los procesos electorales, convierte a los ciudadanos en entes cautivos de un sistema que se agota en la mera formalidad electoral, ya que la ciudadanía no tiene las

facultades para revocar el mandato otorgado a sus autoridades elegidas en caso de que su gestión haya sido o sea manifiestamente deficiente e incluso contraria a los intereses de la comunidad. En no pocas ocasiones nuestro país ha debido recurrir a las leyes de amnistía electoral para liberar a quienes no concurrieron a sufragar en los respectivos comicios de la correspondiente sanción pecuniaria. La obligatoriedad del sufragio para todos los ciudadanos es más aparente que real, pues en la práctica sólo se sanciona legalmente a quienes, estando inscrito en los Registros Electorales, no concurren a votar sin causa justificada. Sin embargo, basta con que los más jóvenes jamás se inscriban para que la obligatoriedad del voto y su consecuente sanción sea burlada.

*Reforma.* La significación y trascendencia que tiene este tema para el país requiere que sea enfrentado abierta y directamente por toda la ciudadanía, y es en razón de esto que se propone derechamente la supresión de la obligatoriedad del voto y el establecimiento de la inscripción automática de todos los ciudadanos en los Registros Electorales.

*Reforma a la Constitución.* En sus artículos 15 y 18.

1. INTRODUCCIÓN

La tecnología es uno de los elementos a incorporar en el proceso de modernización del sistema electoral. Los diferentes avances tecnológicos pueden ser una herramienta fundamental para perfeccionar los niveles de transparencia y eficiencia en el proceso de emisión y conteo de votos. Las ventajas que entregaría un sistema de votación electrónica indudablemente son muchas para una sociedad que cada vez se pone más exigente en términos de la transparencia y la rapidez con que se deben llevar a cabo los procesos eleccionarios. Sin embargo, uno de sus principales obstáculos es la cultura política chilena que permanece acostumbrada al sistema de papeleta y urna, que al ser cambiado podría afectar la credibilidad y, por ende, la legitimidad del sistema electoral chileno.

Por lo mismo, no han sido mucho los intentos por querer cambiar el tradicional sistema de votación. Al parecer, la élite política no se ha atrevido a dar este importante salto, debido a la buena recepción que tiene de parte de la ciudadanía el actual sistema de votación. Un espejo de la renuencia a transformar el sistema que hoy impera, es la presentación en el Parlamento de solo un proyecto de ley que buscó instaurar el sistema de votación electrónica. La moción fue propuesta, en 1996, por el diputado Gutenberg Martínez, quien esgrimió lo engorroso e ineficiente que significaba el sistema de votación. El proyecto plantea básicamente un sistema de votación en línea, con un costo importante en un comienzo, pero que eliminaría una serie de procedimientos burocráticos, trayendo a la larga mayores beneficios, tanto en lo económico como en la eficiencia y la transparencia. Sin embargo, este proyecto no tuvo mucho eco en el Parlamento, siendo archivado al año siguiente, develando así la falta de interés por legislar sobre este tema.

2. PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL VOTO ELECTRÓNICO EN LAS ELECCIONES POPULARES Y EVENTOS PLEBISCITARIOS

*Resumen.* El proyecto de ley tiene por objetivo establecer el voto electrónico en las elecciones populares y eventos plebiscitarios. Esta idea estaría fundamentada en la transparencia, objetividad y eficiencia que entrega el nuevo sistema. La propuesta se enmarca dentro de un proceso de modernización del sistema electoral.

	Proyecto de ley	Moción	Diputados
Ingreso	03/12/1996	Boletín	1949-06
Etapa	Archivado 19/08/1997	Diputado	Gutenberg Martínez (DC)
Subetapa	-	Urgencias	-

*Antecedentes.* El escenario político y sus prácticas sociales justifican la puesta en marcha de un proceso de modernización del sistema electoral público chileno.

*Problema.* El sistema actual trae consigo un procedimiento engorroso y ineficiente, que genera un alto número de reclamaciones. El costo de las recientes elecciones municipales alcanzó una suma superior a los 4.600 millones de pesos.

*Reforma.* El «voto electrónico», implementado por medio de un sistema en línea, implicaría sin duda una inversión inicial importante, tanto en la adquisición del equipamiento requerido como también su puesta en marcha. Sin embargo, reduciría al mínimo el número de vocales, y a su vez entregaría mayor transparencia al escrutinio. También conllevaría la eliminación de una cadena de trámites y procedimientos, de significativo impacto en la disminución de los actuales costos electorales. La emisión del sufragio se hará mediante un mecanismo electromagnético. Las mesas receptoras tienen por finalidad proceder a la identificación formal de los electores en los procesos eleccionarios y plebiscitarios, y cumplir las demás funciones que señala esta ley. Las Juntas Electorales, a que se refiere la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, designarán a las personas que actuarán como vocales en las mesas receptoras.

*Ley a reformar.* Ley 18.700.















