



**MÁS IDEAS, MÁS DEMOCRACIA**

**Nº 84**

**INSCRIPCIÓN AUTOMÁTICA Y  
OBLIGATORIEDAD DEL VOTO**

**MANUEL ANTONIO GARRETON • MAYO 2005**

© 2005. CORPORACION TIEMPO 2 MIL

Centro de pensamiento independiente y plural, comprometido con la Democracia y su perfeccionamiento.

Su accionar se inspira en los valores e ideas de la libertad, igualdad, justicia social, solidaridad, tolerancia y diversidad.

Es una Corporación que mira al futuro, hacia los nuevos escenarios y desafíos que deberemos enfrentar en el siglo XXI.

Es un espacio privilegiado de encuentro y discusión. A través de talleres de trabajo, estudios, publicaciones y asesorías, construye una visión innovadora de políticas y soluciones técnicas que contribuyen a la Democracia y a una estrategia de desarrollo humano.

**PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS**

Bernarda Morin 510, Providencia

Fono: 296 0503

Fax: 225 1379

<http://www.tiempo2000.cl>

e-mail: [tiempo2000@tiempo2000.cl](mailto:tiempo2000@tiempo2000.cl)

**PAPEL DE TRABAJO**

Mayo 2005

**Las opiniones vertidas en el presente documento comprometen exclusivamente a su autor. Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento, citando la fuente.**

# I N D I C E

Papel de Trabajo N° 84

I.	PRESENTACIÓN	5
II.	OBLIGATORIEDAD DEL VOTO Y TEORÍA DEMOCRÁTICA	7
III.	PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y VOTO OBLIGATORIO	11
IV.	CONCLUSIONES: EFECTOS Y TAREAS PENDIENTES	14



# INSCRIPCIÓN AUTOMÁTICA Y OBLIGATORIEDAD DEL VOTO

Manuel Antonio Garretón\*

## I. PRESENTACIÓN

En el Mensaje presidencial del 21 de Mayo de 2004, el Presidente de la República anunció ante el Congreso Nacional y el país entero la intención del ejecutivo de enviar a la brevedad un proyecto de ley que consolidara la inscripción automática de los chilenos que cumplieren con los requisitos para sufragar y, por otra parte, estableciera el voto voluntario. Tal iniciativa se concretó el 24 de junio del 2004, con el envío del mensaje 101-351, con el que se inicia un Proyecto de Ley sobre Sistema de Inscripciones Electorales.

Dicho proyecto de ley introduce dos elementos particulares respecto a la inscripción en los registros electorales y al sufragio.

En primer lugar, la creación de un sistema de información entre el Registro Civil y el Servicio electoral que permitiría que todos aquellos Chilenos con 18 años de edad y que cumplan con los requisitos establecidos en la ley, sean automáticamente incorporados al padrón electoral, lo que en definitiva contribuiría a eliminar el trámite existente en la actualidad<sup>1</sup>.

En segundo lugar, la eliminación de las sanciones existentes en el artículo 139 de la ley N° 18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, que establece una multa para el ciudadano que no concurra a votar. La derogación de este artículo establece de manera indirecta la no obligatoriedad del voto y, por lo tanto, el voto voluntario.

A nuestro juicio, el proyecto de ley enfrenta adecuadamente la cuestión de la inscripción en los registros electorales, al hacerla automática, en la medida que busca facilitar el acto ciudadano por excelencia, aunque no el único, que es el voto y le quita las trabas

---

\* Dr. en Sociología, Profesor de la Universidad de Chile. El autor agradece los comentarios y antecedentes proporcionados por Gloria de la Fuente.

que lo hacen difícil de ejercer especialmente por parte de los sectores jóvenes. Por ello, no abordaremos este tema ni abundaremos en las justificaciones correctamente planteadas en el proyecto. Sin embargo, levantar las sanciones que resguardan el voto obligatorio e introducir, así, indirectamente el voto voluntario, puede parecer un avance respecto a la intención inicial de declarar el voto voluntario reformando la Constitución, pero sus efectos serán los mismos, por lo que es un retroceso enorme en la democratización política del país y respecto de la historia democrática de Chile, como mostraremos.

El sentido de este documento es argumentar a favor del voto obligatorio, desde dos perspectivas. La primera, desde la teoría democrática, mostrando que la obligatoriedad del voto hace a la esencia de la democracia y que, dejarlo entregado a la mera voluntad coyuntural del ciudadano o ciudadana, tiene un sello antidemocrático. La segunda, desde la perspectiva de la participación ciudadana en Chile, mostrando que el voto obligatorio es el único que permite mantener y aumentar el nivel de participación electoral y es el único en este campo afín a la historia democrática del país.

En todo caso, la iniciativa del Ejecutivo, referida a la naturaleza del voto, pese a su perspectiva equivocada, ha logrado instalar una discusión en la elite política y en la sociedad en general no sólo sobre el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos a través del sufragio, sino que particularmente, sobre la evolución de nuestra democracia y la calidad de la misma, la que parece no estar generando el interés e incentivo suficiente para que la participación ciudadana –imprescindible para el ejercicio democrático– sea una realidad. En efecto, esta discusión no se habría abierto ni habría cobrado la importancia que tiene ahora, sin la presencia de dos hechos. Primero, la real presunción, validada por muchos estudios de opinión, respecto de la baja valoración de algunas instituciones propias de la Democracia y respecto de los políticos. Segundo, la considerable disminución de la inscripción en los registros electorales<sup>2</sup>.

De esta forma, más allá del cálculo electoral de cuáles serían los efectos de esta ley en futuras elecciones, lo que queremos recalcar es que esta iniciativa permite un debate sobre nuestra democracia y constituye, también, una oportunidad y un desafío para nuestra elite política para generar un marco cultural, institucional y político en el que el acto de votar sea visto por la gente como algo significativo tanto para su propio destino, como para el de su país.

En este sentido, asegurar condiciones institucionales para la participación electoral haciendo automática la inscripción y manteniendo el voto obligatorio no son las únicas tareas pendientes para el perfeccionamiento de nuestro sistema democrático. Entre éstas cobra especial relevancia el cambio del sistema electoral binominal vigente, que evidentemente tiene aún mayor incidencia en la profundización democrática. Porque

mantener el actual sistema electoral en el que la gente no le ve sentido a su voto -por cuanto la mayoría no puede ejercer su carácter de tal, los resultados son altamente previsibles, las minorías que no sean la segunda mayoría y las alternativas de cambio están prácticamente excluidas-, al mismo tiempo que hacer voluntario el voto, es probablemente una de las mayores aberraciones en que puede incurrir la clase política en la actualidad.

Parece que se quisiera atacar un síntoma, que es la paulatina baja en la inscripción electoral y la marginación de los procesos electorales de alrededor de dos millones de personas, haciendo, como corresponde, automática la inscripción. Sin embargo, se refuerza la enfermedad, que es el distanciamiento y desinterés por la política, al no obligar a cumplir con el deber cívico elemental de votar y dejar este deber a la mera voluntad de los que ya están precisamente desinteresados. Con ello se consolida el círculo vicioso de la distancia y desinterés por la política.

Hay, entonces, una incoherencia entre ambos aspectos de la iniciativa. Si el voto es voluntario, no se ve para qué la inscripción deba ser automática, es decir, qué sentido tiene facilitar el ejercicio de un derecho que permanece en la esfera de la mera voluntad del afectado: si alguien quisiera votar, se inscribirá para ello; si no quiere, no lo hará. En cambio, lo coherente con la inscripción automática, es el cumplimiento de un deber ineludible, para lo que no debe exigirse otra cosa que el acto mismo de votar y no acciones condicionantes como la inscripción.

## II. OBLIGATORIEDAD DEL VOTO Y TEORÍA DEMOCRÁTICA

Desde la perspectiva democrática, no hay una fundamentación positiva del voto voluntario. Es decir, a nadie se le ocurre fundamentar o argumentar que es mejor para el funcionamiento democrático o para la idea misma de democracia que el voto sea voluntario. Hay quienes se inclinan por él en la medida que lo consideran un indicador del interés en la política, como si el acto político democrático por excelencia no fuera un derecho y un deber sino solamente una manifestación que sirve para detectar estados de ánimos respecto de la política. Más sería, aunque igualmente equivocada, es la posición que defiende el voto voluntario, no a partir de sus bondades o conveniencia propias, sino a partir de su contraposición con la obligatoriedad, y donde la esencia de la argumentación es una crítica individualista al voto obligatorio. Esta posición básicamente reactiva al voto obligatorio considera el acto de votar sólo como un derecho, cuyo titular puede o no ejercerlo. La libertad no sería de conciencia o de opinión o de expresión de ideas, que es la que se ejerce en el momento de optar por quién o por qué se vota, sino que sería libertad para ser o no miembro de la polis. Con ello no sólo se desconoce la dimensión "deber" que tienen el hecho de ser ciudadano o miembro de una sociedad determinada y la participación en los asuntos de la polis, sino que en

cuanto derecho se trataría de uno de tipo secundario y renunciable, a diferencia del resto de los derechos ciudadanos básicos.

Pero aún si permanecemos en el ámbito exclusivo de los derechos y las libertades, en la medida que, desde sus inicios, el concepto de democracia ha estado asociado a la noción de derechos y deberes, como así mismo, a la expresión social e individual de la libertad, cabe una pregunta fundamental. Esta es: ¿debe el Estado, y más específicamente el gobierno, otorgar una libertad individual (voto voluntario) que puede poner en peligro, a la larga, el ejercicio de la voluntad general y el pleno despliegue de las libertades en sociedad? Ello porque el supuesto básico de esto es que muchos ciudadanos, ante la posibilidad de elegir el ejercer su derecho a sufragar, prescindirán de él, con las consecuencias nefastas que aquello puede tener para la estabilidad y calidad del sistema representativo.

De esta manera, podemos señalar que el Estado –principal garante de la voluntad general– tiene el deber de restringir ciertas libertades individuales con el fin de garantizar, en el corto y mediano plazo, las libertades colectivas<sup>3</sup>. La vida en sociedad y la constitución del Estado democrático implican la adquisición de una serie de derechos individuales y colectivos, que deben ser respetados y ejercidos irrenunciablemente de manera tal de asegurar la existencia de este sistema. Derechos y deberes políticos son irrenunciables en la medida que se es ciudadano y miembro de una comunidad. Ello es parte del juego propio en el que este sistema se alimenta y se perpetúa a sí mismo.

Pero la ciudadanía, de la cual el derecho y acto de votar son parte consustancial, fundante y necesaria aunque no suficiente, no es una pura suma de derechos individuales irrenunciables, por lo que no se pueda hacer de su ejercicio una cuestión de estado de ánimo o de mero interés personal. La democracia no es sólo un régimen de libertades individuales. Es también una forma de organizar la vida en sociedad y el poder político, de definir cómo y quién gobierna la sociedad, cómo se definen las relaciones entre el Estado y la gente y cómo se resuelven los conflictos y canalizan las demandas sociales. Democracia y ciudadanía son dos conceptos inseparables y ambos tienen dos dimensiones, la propiamente liberal, que refiere a los derechos y libertades individuales, y la social, que refiere a ser miembro de una comunidad política

En efecto, en la concepción clásica la ciudadanía es el reconocimiento de un sujeto de derechos frente a un poder que es el Estado. Estos derechos son civiles, sociales, políticos o referidos a ámbitos nuevos o emergentes, como los ecológicos, comunicacionales, de género, etc., y sus titulares son los individuos a los que estos derechos convierten en ciudadanas y ciudadanos. Pero, tales derechos, a diferencia de los derechos humanos universales, son reconocidos a los individuos en cuanto miembros de una comunidad política o polis, que en los últimos siglos ha sido el Estado-Nación. No se es ciudadano en abstracto, se es ciudadano de un país.



En cuanto miembro de una sociedad, las personas tienen deberes frente a ella. Y uno de esos deberes, que no puede quedar entregada a su voluntad cumplirlo o no, es preocuparse y participar en las decisiones de la polis, las que en las sociedades modernas se toman a través de representantes o delegados elegidos. Votar por representantes para que decidan sobre el destino de la sociedad en ciertas materias, es el equivalente, en la democracia representativa de la sociedad moderna, a votar sobre los asuntos en las democracias directas de otra época. Por lo que no es una cuestión a la que un miembro de la polis o ciudadano pueda renunciar o dejar de cumplir según su gusto o interés. Otra cosa distinta es cómo ejerza este derecho o por quién opte en el acto de cumplirlo, lo que es de su absoluta libertad y en lo que la sociedad está obligada a permitir el libre juego de estas opciones.

Lo mismo ocurre con el pago de impuestos, necesarios para la sobrevivencia del Estado en sus múltiples funciones, o, en otra época, cuando había que defender la polis de amenazas externas, con el servicio militar obligatorio, o, en la actualidad, con el acceso a la educación, la que no sólo es un derecho sino una obligación irrenunciable de los padres que representan al sujeto niño en el ejercicio de sus derechos. Y esto puede extenderse a otras esferas: por el hecho de ser padre o trabajador o empleador o profesor o juez, se tienen derechos pero también deberes irrenunciables. Así, por el hecho de pertenecer a un país, de ser ciudadano, se tiene el deber irrenunciable de participar en los destinos de éste, del mismo modo que contribuir al financiamiento para el cumplimiento de las tareas del Estado. A nadie se le ocurriría decir que estos deberes, pagar impuestos, por ejemplo, pueden o no cumplirse en el ejercicio de la libertad individual o porque no le gusta para qué se usan los impuestos.

Por lo tanto, el voto no puede sino ser también un deber y una obligación, cuyo incumplimiento equivale a dejar de ser ciudadano, lo que en otras épocas se llamaba idiotas. Pero, entonces, ¿por qué en muchas de las democracias occidentales no está consagrada esta obligatoriedad en las leyes? Partamos diciendo que ello no es necesariamente una virtud de esas democracias, sino que puede ser su aspecto deficitario. En efecto, que en los Estados Unidos, el Presidente de la República sea elegido teóricamente por un reducido porcentaje de sus ciudadanos, no habla bien de su democracia. Y, como veremos, en los países en que hay más participación electoral es donde existe el voto obligatorio.

Pero el hecho que el voto no sea obligatorio en muchas de las democracias reconocidas como avanzadas, se debe a lo que se ha llamado una coacción internalizada: las personas hacen suya, propia, la obligatoriedad y la irrenunciabilidad del deber, por lo que se hace redundante la ley al respecto, es decir, se vive como algo evidente, que no cabe cuestionar<sup>4</sup>. Esta internalización del principio y del deber hace innecesario cristalizarlo en normas externas a la persona. Pero ello es el fruto de la educación del ciudadano, del

desarrollo de una cultura cívica que no se confunde con el individualismo, del ejercicio permanente y de la extensión y profundización de derechos ciudadanos por los que se luchó arduamente. Cuando estas condiciones no se cumplen, por cuanto no ha habido desarrollo de una cultura cívica debido a incorporación tardía de masas al sufragio universal por diversas restricciones incluso legales, o historia previa de política puramente oligárquica o elitaria, clientelista o caudillista, o uso de las elecciones por las dictaduras, situaciones todas que han caracterizado de una u otra manera a los países de América Latina y que generan desconfianza o alejamiento generalizado o de sectores específicos respecto de las elecciones, la respuesta ineludible de las democracias ha sido consagrar el voto obligatorio, como una manera de asegurar la participación estable y permanente de masas y romper el carácter restringido o semi-competitivo de las elecciones.

Esta ha sido la experiencia latinoamericana donde dieciocho países tienen voto obligatorio, algunos con altas sanciones respecto de su incumplimiento. De lo que se trataría, entonces, es crear las condiciones de una cultura cívica en que, a lo largo del tiempo y del permanente ejercicio del derecho, la ciudadanía internalice el carácter irrenunciable del derecho y deber de votar.

Pero si la obligatoriedad del voto es de la esencia de la democracia, el hecho de consagrarla y su efectivo cumplimiento, hacen más democrático un régimen que otro en que exista el voto voluntario. En primer lugar, porque, obviamente es más democrática una sociedad en que participan más ciudadanos que una en que participan menos. En segundo lugar, porque está comprobado que en caso de voto voluntario, votan los más interesados en política, lo que le da a la política un carácter más elitista, porque ese interés es mayor en los grupos más educados y de mejor situación económica. En este sentido, consagrar el voto voluntario es consagrar y aumentar las desigualdades sociales, es convertir a la política en otro elemento de reproducción de desigualdades. De ahí el interés de sectores de derecha de hacer el voto voluntario y lo paradójico que sectores de izquierda avalen esta posición. En tercer lugar, la obligatoriedad del voto permite la profundización democrática, en la medida que crea una base electoral, un «demos», estable que permite la continuidad de la expresión de la voluntad popular. No cabe que esta base electoral cambie de elección en elección, sino que ella debe quedar sujeta sólo a fluctuaciones demográficas y no a modas, intereses cambiantes o presiones de grupos. Ello es especialmente importante cuando se piensa en extender el ejercicio del voto con medidas de profundización democrática a nivel nacional o local, como referéndum, revocación de mandato, presupuestos participativos, los que no pueden quedar entregados a un cambio significativo de la base electoral.

El argumento que muestra el carácter menos democrático del voto voluntario, suele ser rebatido con el efecto de aleatoriedad del voto que tendría su carácter obligatorio. Es

decir, al obligar a participar a gente que no tiene interés e información, se aumentaría un voto arbitrario o fácil, guiado más por la ubicación de un candidato en la lista o por la influencia de los más interesados o informados o por mera propaganda, lo que de alguna manera distorsionaría la expresión de la voluntad popular y, por lo tanto sería mejor restringir el voto a quien quiera participar.

Más allá de lo ya indicado respecto de que el voto es no sólo un derecho y un deber, hay un elemento elitista en esta argumentación, en la medida que hace del nivel de información y conocimiento el fundamento de la participación democrática y un incentivo para la mantención de la situación de hecho en este campo de la información y el conocimiento. Ya hemos dicho que la obligatoriedad del voto debe ir acompañada de otras medidas que refuercen el valor y significado de éste como expresión de la voluntad personal y popular. Así, sistemas electorales equitativos (en el caso chileno, cambio del sistema bi-nominal), educación cívica y ejercicio permanente de derechos políticos, límites y equidad del gasto electoral, acceso a los medios de comunicación y pluralismo de éstos, promoción y difusión del debate público, entre otras, son algunas de estas medidas encaminadas a asegurar que el voto sea apreciado en toda su significación democrática y emitido en igualdad de condiciones por la ciudadanía.

En conclusión, la participación en los asuntos de la polis, a través de la elección de representantes, es de la esencia de una comunidad política, como es un país o un espacio regional o local. Cuanto más extendida y de mayor calidad sea esa participación, que se expresa básica aunque no exclusivamente en el voto, más democrática será esa comunidad política. Como lo mostraremos a continuación, el carácter obligatorio del voto asegura una mucho mayor participación electoral de la ciudadanía como veremos a continuación.

### III. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y VOTO OBLIGATORIO

La verdadera cuestión planteada a las democracias post-transición y, en general a las democracias del mundo, es la transformación del sentido de la política y el consecuente alejamiento de la ciudadanía respecto de ella en situaciones de normalidad institucional. Es un hecho que hoy para vastos sectores la política ofrece menos cosas que lo que ofrecía antaño cuando el papel del Estado era predominante para el acceso a bienes como salud, empleo, educación, vivienda. Y también que para muchos ha dejado de ser la principal fuente de sentido y proyecto que vincule la vida personal a la vida colectiva o de la sociedad. La política se hace más mediática, pero también más abstracta y lejana, por lo que aparece como actividad irrelevante o demasiado exclusiva de un sector que ha hecho de ello su profesión y dominio exclusivo. Para muchos, la clase política parece girar en torno a sí misma y su respuesta a esta situación de identificarse con los «problemas de la gente», demasiado ingenua, oportunista o, simplemente, falsa.

De lo que se trata, entonces, es de devolver a la política un sentido para la gente y ello no puede sino hacerse aumentando la participación de la ciudadanía en la vida política, quitando el monopolio de ella a los sectores exclusivamente involucrados en ella a través de su actividad o su interés. Lo que supone, entre otras cosas, aumentar el contingente que vota. En algunos países esto se logra a través de una cultura cívica que opera por lo que se ha llamado la coacción internalizada del voto, es decir, la incorporación al comportamiento personal de este derecho y deber y de su obligatoriedad. En otros, carentes aún de esta cultura, la obligatoriedad debe encarnarse en leyes. Tal ha sido el caso de la mayoría de los países latinoamericanos y del caso chileno, como veremos más adelante.

Pero, más allá de la obligatoriedad del voto, es importante estudiar lo que sucede respecto a las sanciones que se establece por no ir a votar. Ello porque, si bien el voto puede ser obligatorio por ley, las sanciones pueden ser tan mínimas que en definitiva no incidirán en la participación electoral. En otras palabras, la obligatoriedad en sí misma es un incentivo para ir a votar, pero ella debe ir acompañada de incentivos negativos, es decir de costos para quien no cumple con esta obligación.

En este sentido, parece interesante observar lo que sucede con un estudio realizado por la Fundación Idea (Suecia), que clasifica a 26 países que tienen voto obligatorio en tres categorías y lo compara con las democracias que tienen voto voluntario. Los resultados miden los porcentajes de participación en elecciones:

**Cuadro 1. Comparación de participación en elecciones entre países con voto obligatorio y nivel de sanciones y países con voto voluntario<sup>5</sup>**

Países con voto obligatorio			Países con voto voluntario
Sanción Fuerte	Sanción Débil	Sin Sanción	%
%	%	%	%
92,2	74,4	65,4	63,4

Como lo muestra el cuadro, voto obligatorio y sanciones altas llevan a mayor participación electoral y a medida que disminuyen los incentivos negativos, disminuye también la participación electoral, la que llega a sus niveles más bajos ahí donde se consagra el voto voluntario. Se dirá que esto es obvio, pero como lo que se busca es asegurar un bien que es la participación, protegiendo y asegurando también el otro bien que es la libertad de la opción, el dato es irrefutable en sus consecuencias.

Por otro lado, no existe ningún indicio en la experiencia internacional que señale que la existencia del voto voluntario contribuiría a la participación. Por el contrario, el voto voluntario frente a escenarios de apatía política y baja valoración de algunas institu-

ciones democráticas puede poner en peligro incluso la estabilidad del sistema político. No cabe, entonces, sostener el argumento que el voto voluntario implicaría un aumento de la participación en la medida que los partidos no contarían con un electorado estable y tendrían un incentivo para mejorar la oferta política y promover la participación de la gente. Digamos que la función de los partidos no es hacer cumplir el deber de los ciudadanos, que les corresponde sólo a éstos, sino representarlos y competir con sus ofertas no sólo frente a algunos interesados, sino frente a un universo electoral completo, lo que sí es un incentivo para mejorar su oferta política.

En otras palabras, si se quiere estimular y asegurar la participación electoral la experiencia internacional muestra que la obligatoriedad del voto y las sanciones efectivas conforman una mejor estructura de incentivos que el voto voluntario, especialmente en escenarios de apatía política o baja valoración de la política y carentes de una larga tradición de cultura cívica o política internalizada. Así, eliminar sanciones ahí donde ellas existen, como en el proyecto de ley que analizamos para el caso chileno, es un incentivo a la no participación, aunque ello vaya acompañado de inscripción automática.

La experiencia histórica chilena es contundente en esta materia<sup>6</sup>. Ella muestra que con inscripción voluntaria y voto voluntario, o ambos obligatorios pero con débiles incentivos negativos (sanciones), la participación electoral ha sido baja. Lo mismo ocurría con inscripción obligatoria y fuertes incentivos y voto voluntario u obligatorio sin sanciones, que equivaldría a inscripción automática y voto voluntario. En cambio, la participación ha sido mediana cuando la inscripción ha sido voluntaria u obligatoria con débiles incentivos y el voto obligatorio con fuertes sanciones. Y la participación electoral ha sido alta cuando la inscripción y el voto han sido obligatorios y sancionados, como sería el caso de inscripción automática y voto obligatorio sin levantar las sanciones a su incumplimiento, que es lo que argumentamos en este trabajo.

A mayor abundamiento, vale la pena señalar que en un país en que el sistema partidario era legítimo y el principal canal de participación, sin embargo, la participación electoral fue endémicamente baja, mientras no intervinieron mecanismos legales para ampliar el electorado y hacer obligatorio ya sea la inscripción, ya sea el voto. Es decir, pese al alto nivel de politización, fue siempre necesario generar incentivos legales, positivos y negativos para aumentar la masa de votantes en el siglo XX, porque incluso en una situación de centralidad de la política, los ciudadanos no tenían una cultura que internalizara la irrenunciabilidad del derecho a voto ni tampoco le daban a éste una significación de utilidad.

Así, el electorado se amplía y aumenta la masa de quienes votan con el voto de las mujeres en 1949, pasando de un 11,1% de población electoral o inscritos respecto de la

población nacional en las elecciones presidenciales de 1942 a un 17,5% en la presidencial de 1952. También hubo aumento de la masa de votantes con la disposición legal que reducía la edad a 18 y con la incorporación de los analfabetos. Pero son la obligatoriedad del voto y las sanciones las que hicieron aumentar la participación de las mujeres con mayor fuerza que la pura existencia de la norma que la permitía. Lo mismo ocurre con la reforma electoral que en 1962 (Ley N° 14.851) cuya disposición sobre obligatoriedad está vigente en la actual legislación y que es lo que se quiere modificar en el proyecto de ley que discutimos. Esta ley introduce altas sanciones al incumplimiento de la inscripción y voto obligatorio, haciendo efectiva la disposición teórica de obligatoriedad del voto, con muy débiles sanciones, consagrada en la ley electoral de 1958 (Ley N°12.922). Su efecto fue que entre las elecciones parlamentarias de 1961 y las municipales de 1963, hubo un salto de la población inscrita desde un 23,6% a 31,3% con respecto a la población. Asimismo, entre 1961 y 1973, como señala un estudio<sup>7</sup>, la población electoral (inscritos) y los electores efectivos se multiplicaron por 2,4 y 2,6 veces, en tanto la población lo hizo sólo 1,4 veces.

Añadamos que las disposiciones sobre obligatoriedad de inscripción y voto contaron con el consenso de todos los bandos políticos expresados en el parlamento, incluida la derecha y que, por otro lado, el aumento de votantes producto de estas disposiciones no alteró la distribución de los votos, es decir, ningún sector político fue especialmente favorecido. Análogamente, puede afirmarse con relativa seguridad que la consagración de la inscripción automática tampoco significará, como temen algunos sectores, un cambio dramático en la distribución de las preferencias.

Así, en Chile, más que la estabilidad y legitimidad de su sistema político, han sido las disposiciones sobre obligatoriedad de inscripción electoral y voto, las que han hecho aumentar una participación electoral que había sido baja hasta entonces. Ello permite afirmar también con relativa seguridad que el establecimiento indirecto del voto voluntario eliminando las sanciones al incumplimiento del voto obligatorio, significaría irremediablemente a la larga una disminución en la participación electoral, haciendo nuestro sistema político más restringido y elitista y, por lo tanto, menos democrático.

#### **IV. CONCLUSIONES: EFECTOS Y TAREAS PENDIENTES**

A la luz de la experiencia chilena e internacional, cabe analizar cuáles serían las consecuencias de establecer el voto voluntario, aunque sólo sea indirectamente eliminando las sanciones a su incumplimiento.

Recordemos que en la actualidad, pese a la estabilidad del régimen democrático y al desarrollo y modernización evidentes aunque parciales e incompletos, ha habido un amplio sector que se sustrae de la participación electoral al no inscribirse. Entonces, aunque se haga la inscripción automática, al hacerse el voto voluntario en un escenario

de bajo nivel de politicidad, la señal que se da a la ciudadanía es que su voto es prescindible o innecesario y que no debe considerarlo un deber, con lo cual es inevitable que, como en todos los casos en que se ha recurrido al voto voluntario, disminuyan los niveles de participación.

Es innegable entonces que lo que necesita nuestro sistema no es introducir un elemento distorsionador para la democracia, sino más bien incorporar iniciativas que apunten a mejorar la participación política y, en consecuencia, a mejorar la percepción ciudadana respecto a su rol y responsabilidad respecto del sistema político.

Porque existe la sensación de «impotencia política», de que la opción y opinión personales no cuentan, debido, principalmente, al actual sistema electoral. Tampoco puede negarse la existencia de una cierta desconfianza en la política misma. Necesitamos entonces no sólo que las elecciones sean accesibles, sino que también significativas. Lo que nos lleva, por una parte, a insistir en la necesidad de la inscripción automática y del voto obligatorio con sanciones efectivas a su incumplimiento, es decir, a rechazar aquella parte del proyecto de ley que elimina las sanciones y establece indirectamente el voto voluntario. Y, por otra parte, a insistir en la necesidad de medidas complementarias a éstas que revaloricen el acto de votar.

Señalemos cuatro de estas medidas complementarias.

En primer lugar, el reemplazo del sistema electoral bi-nominal por uno que permita el pluralismo y competencia efectivas, la proporcionalidad y la representatividad sin exclusiones.

En segundo lugar, darle al voto blanco el carácter de válidamente emitido o incluir siempre entre las opciones una que diga «Ninguno». Ello porque el voto u opinión electoral de aquellos ciudadanos que no están satisfechos con los candidatos u opciones presentados, vale tanto como el de aquellos que se inclinan por algún candidato. De no considerarse válido su voto, se les está diciendo que no vale la pena que voten, con lo cual se les margina de hecho del sistema, pero por otro lado, se les exige el cumplimiento de su deber. De modo que la validez del voto blanco o de la opción «Ninguno», es estrictamente una medida complementaria de la obligatoriedad del voto que, además obligaría a que los elegidos lo sean con mayoría efectiva y a mejorar la diversidad y calidad de la oferta política y de los candidatos. También puede estudiarse agregar entre las causas de no votar, formalizadas ante la instancia respectiva, la excusa por objeción de conciencia.

En tercer lugar, la formulación de nuevos planes en la educación formal respecto de la educación cívica, con el fin de ir formando la cultura cívica que internalice el deber de participación en los asuntos públicos, especialmente, en las elecciones.

En cuarto lugar, se requiere una reforma a la actual ley de financiamiento electoral, garantizando los límites del gasto y expandiendo el financiamiento público hacia las tareas de formación y educación cívica de los partidos. Asimismo, cabe estudiar medidas que aseguren la función educativa de los medios de comunicación en materia política y, al mismo tiempo, limiten o controlen tanto la excesiva influencia de éstos como la mediatización de la política.

## NOTAS

---

- 1) Los Registros Electorales permanecen abiertos todos los meses, salvo períodos breves antes, durante y después de una elección. Sin embargo, la mayor parte del tiempo, éstos están abiertos para recibir las inscripciones de las personas, sólo durante las mañanas de los primeros siete días de cada mes. En el llamado período extraordinario, si bien las Juntas Inscriptoras permanecen abiertas todos los días hábiles del mes, su horario es normalmente el mismo.
- 2) En «El voto voluntario ¿favorece o debilita a la democracia?», Asuntos Públicos, Informe N° 399, [www.asuntospublicos.org.](http://www.asuntospublicos.org.), Samuel Valenzuela señala que el porcentaje de electores chilenos sobre el total de la población en edad de votar ha descendido desde un 86% en 1989 a un 68% en el 2001, lo que se produce porque sólo un 39% de las personas entre 18 y 29 años de edad están inscritas en los registros electorales
- 3) Recordemos la idea de Rousseau en su famoso Contrato Social: “Así, pues, para que el pacto social no sea una fórmula vana, contiene tácitamente este compromiso...que quien quiera que se niegue a obedecer a la voluntad general será obligado a hacerlo por todo el cuerpo; lo que no significa otra cosa que se le obligará a ser libre... condición que constituye el artificio y el juego de la máquina política, y única cosa que hace legítimos los compromisos civiles...”. Cita contenida en Sabine, George: Historia de la Teoría Política, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 450.
- 4) Agradezco en este punto las ideas sugeridas por Stephanie Alenda.
- 5) Fuente: Samuel Valenzuela, art. cit.
- 6) Utilizamos en lo que sigue materiales del trabajo «Del voto voluntario al voto obligatorio: el impacto de la ley 14.851» de Flavia Torrealba (2004, Magister en Ciencia Política Universidad de Chile).
- 7) S. Valenzuela, art. cit.