30 AÑOS 1990 2020

LIBERTAD Y DESARROLLO

SERIE INFORME **SOCIEDAD Y POLÍTICA**

¿Voto voluntario o voto obligatorio?
Aproximación a un análisis necesario

Sebastián Urrestarazu G.

SERIE INFORME SOCIEDAD Y POLÍTICA
ISSN 0718 - 4093

Mayo 2020
174

SEBASTIÁN URRESTARAZU G.
es Cientista Político de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Desde septiembre de 2019 se desempeña como investigador de Libertad y Desarrollo.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO 05

1. **INTRODUCCIÓN** 06

2. **¿EL VOTO ES UN DERECHO O UN DEBER?** 07

2.1 Voto como conquista histórica 07

3. **SITUACIÓN DEL VOTO EN EL MUNDO** 08

4. **SITUACIÓN EN CHILE:** CAMBIOS DE UN SISTEMA A OTRO 11

5. **EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO.** PAÍSES QUE HAN PASADO DE UN SISTEMA A OTRO Y SUS EFECTOS 15

6. **¿ES LA BAJA PARTICIPACIÓN UN PROBLEMA PARA LAS DEMOCRACIAS?** 16

7. **CONCLUSIONES** 19

8. REFERENCIAS **BIBLIOGRÁFICAS** 20

Resumen Ejecutivo

La presente Serie Informe aborda la discusión que nace a raíz de los cuestionamientos que se hacen al voto voluntario, tratando de demostrar si ellos tienen asidero en la evidencia empírica.

En primer lugar se busca responder a la pregunta si el voto es un derecho o un deber; luego se presenta información en cuanto a la situación del voto en el mundo, para después analizar la experiencia chilena con el cambio al sistema actual, así como también la experiencia de otros países. Finalmente se intenta dar respuesta al cuestionamiento de si la baja participación es un problema en sí mismo para las democracias modernas.

El informe concluye que el voto es un derecho, por ende, es pertinente que éste sea de carácter voluntario. Ello es consistente con la gran mayoría de los países en el mundo, incluyendo a los más democráticos y desarrollados, que utilizan el voto voluntario. Si bien la participación en Chile cayó luego de la implementación del voto voluntario, el cambio trajo consigo otros cambios positivos.

En líneas generales, si bien es cierto que un alto porcentaje de participación podría ser moralmente deseable, esto no es superior al fin último de la naturaleza histórica voluntaria del voto, que es tener la libertad de ejercer o no el derecho a sufragar.

1. INTRODUCCIÓN

El sistema político institucional de Chile vive una crisis de legitimidad, quizá como nunca antes, que tuvo su mayor expresión en las masivas protestas y desórdenes públicos que tuvieron lugar en el país luego del 18 de octubre de 2019. Hay diferentes interpretaciones sobre las causas que habrían llevado a esta pérdida de legitimidad del sistema, y en no pocas de estas se resalta al voto voluntario -instaurado el 2012- como uno de los culpables. Arguyen que debido a la voluntariedad del voto se genera una desafección con el sistema, lo que se traduce en una baja participación en los procesos eleccionarios, deviniendo en una deslegitimación del sistema político institucional imperante.

Lo anterior plantea una discusión entre el voto voluntario y la alternativa a este, el voto obligatorio, pues se entiende de los argumentos que sindican a la voluntariedad del voto como culpable de la crisis de legitimidad y que el voto obligatorio sería un mejor sistema, pues evitaría, hasta cierto punto, los problemas que llevan a estas crisis.

El objetivo de este informe es ahondar en esta discusión para poder dar respuesta a la interrogante ¿voto obligatorio o voto voluntario? Para esto se intentará comenzar un análisis de forma más abstracta, alejado de argumentos que estén basados en la efectividad de los sistemas en cuestión (esta se expresaría en los porcentajes de participación de los procesos eleccionarios), acercándose a la interrogante sobre si el voto es un derecho o un deber. Luego se analizará la situación actual de voto voluntario en el mundo, para después dar paso a la situación chilena y cómo cambió el escenario electoral de un sistema a otro. Por último, argumentará sobre si la baja participación es un problema para las democracias.

2. ¿EL VOTO ES UN DERECHO O UN DEBER?

Para comenzar a esclarecer la discusión sobre el voto obligatorio o voto voluntario es necesario ir a la esencia, es decir, que la argumentación al respecto se refiera no sólo a razones de efectividad, sino también a temas más abstractos, como son los principios que fundamentan el carácter del sufragio obligatorio o el voluntario. Ante esto es prudente realizar un análisis desde la pregunta ¿es el voto un derecho o un deber?

Según la respuesta que se le dé a la pregunta planteada variará la relación del ciudadano con el Estado. Lucas Sierra, doctor en Ciencias Sociales y Políticas, señala que "los deberes están a merced del soberano. Los derechos, en cambio, no lo están, pues tienen un núcleo duro, intangible al soberano" (Sierra, 2016). Una forma clara de ejemplificar la distinción entre derechos y deberes que señala el autor citado son los impuestos, que se pueden aumentar, condonar, eliminar, etc., mediante una decisión soberana. En cambio, el soberano no puede disponer de los derechos como sí lo hace de los deberes.

Entonces, tenemos que en la línea de la concepción del voto como un deber, la expresión de la práctica de éste debe ser mediante la obligatoriedad (voto obligatorio), mediante medidas coercitivas que se aplicarían en caso que un ciudadano decida no acudir a votar. En cambio, si entendemos el voto como un derecho, éste tendría que ser un acto voluntario, una decisión libre.

Establecida la diferencia entre las concepciones del voto como derecho o como deber y la forma en que estas se relacionan con el Estado y con los ciudadanos, es menester referirse a la naturaleza histórica del voto y poder aclarar si esta naturaleza histórica se relaciona de mejor forma con la concepción de derecho o de deber.

2.1 Voto como conquista histórica

Desde una perspectiva histórica, el sufragio universal nos da cuenta de una conquista ciudadana en general, y de algunos grupos en particular (mujer, minorías raciales, discapacitados, etc.).

El desarrollo que ha tenido la ciudadanía como tal desde que se conforman los Estado Nación (o quizá antes en formas similares), ha sido en la línea de conquistar derechos y dejar de lado algunas características paternalistas del Estado (o Soberano). La conquista del voto por parte de la mujer, por ejemplo, corresponde a la misma lógica. En Chile alcanzaron el derecho de manera completa para el año 1949, siendo la elección presidencial de 1952 la primera en que pudieron participar de manera completa. Se podría decir que el sufragio universal se alcanzó en nuestro país el año 1970, cuando se bajó la edad mínima para votar, junto con el voto para personas analfabetas (gran parte de la población en ese entonces). Otras luchas similares ha dado la ciudadanía en otros países, tal como la Ley de Derechos Civiles de 1964 en Estados Unidos, la cual otorgó, entre otras cosas, derecho a voto a los ciudadanos afroamericanos en algunos estados que aún no lo permitían.

Entonces, luego de este breve análisis, se tiene que la naturaleza histórica del voto corresponde a la de una conquista ciudadana por sobre el soberano, dotando de autonomía y libertad el ejercicio de elección de los gobernantes mediante el sufragio universal. Esto se expresa de manera correcta en un derecho y sería contraintuitivo que la ciudadanía luche y logre conquistas que le den más poder al soberano por sobre ellos. La esencia histórica del sufragio es de autonomía y libertad.

3. SITUACIÓN DEL VOTO EN EL MUNDO

En el mundo, si bien existe una discusión abierta y amplia en el mundo académico sobre la idoneidad del voto voluntario o del voto obligatorio, sin embargo la realidad del contexto mundial sobre esta discusión es bastante evidente en cuanto a las masividad de la utilización de un sistema por sobre otro.

A continuación, se presentan 3 tablas que entregan información sobre la situación del voto obligatorio y voluntario a nivel mundial. La Tabla Nº 1 muestra la situación general, dividida por continentes; la Tabla Nº 2 muestra la realidad de los países de la OCDE (las principales economías del mundo) y la Tabla Nº 3 la realidad de los 10 países más democráticos en el mundo de acuerdo al índice de democracia elaborado por The Economist.

Tal como lo muestra la Tabla N° 1, la preferencia por el voto voluntario es abrumadora: de los 200 países considerados en la base de datos de IDEA international, 173 tienen voto voluntario y sólo 27 tienen un sistema con voto obligatorio. Si bien estos números no dicen mucho por sí solos, hablan de qué sistema prefieren los países democráticos y una interpretación plausible es el carácter histórico del voto como un derecho y cómo éste ha permanecido invariable en el tiempo.

La Tabla Nº 2 muestra la realidad de los Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la cual agrupa algunos de los países más desarrollados del mundo y de la cual Chile es miembro. También evidencia qué sistema se utilizó en cada caso en la última elección parlamentaria (ya que algunos no realizan elecciones presidenciales): sólo 6 de los 33 Estados miembros tienen voto obligatorio. Esto reafirma lo demostrado por la Tabla Nº 1, pero le añade el componente de "desarrollo", es decir, lo países más desarrollados del mundo prefieren un sistema donde el voto sea voluntario.
La tabla también evidencia algunas de las democracias más antiguas del mundo que utilizan voto obligatorio: Australia, Bélgica y Luxemburgo, así como otros países que dejaron de utilizar el voto obligatorio, como los Países Bajos que en 1971 pasaron a un sistema de voto voluntario, y otros donde se intentó instaurar el voto obligatorio, como Austria.

Tabla 1
Tipo de voto en el mundo.

Fuente: IDEA international.

Continente	Obligatorio	Voluntario	Total
África	3 (5.9%)	48 (94.1%)	51
América	12 (27.9%)	31 (72.1%)	43
Asia	4 (9.5%)	38 (90.5%)	42
Europa	6 (12.2%)	43 (87.8%)	49
Oceanía	2 (13.3%)	13 (86.7%)	15
Total	**27**	**173**	**200**

Tabla 2
Voto obligatorio OCDE.

Fuente: IDEA international.

País	Tipo de elección	Año	Voto obligatorio
Australia	Parlamentaria	2019	Si
Austria	Parlamentaria	2019	No
Bélgica	Parlamentaria	2019	Si
Canadá	Parlamentaria	2019	No
Chile	Parlamentaria	2017	No
República Checa	Parlamentaria	2017	No
Dinamarca	Parlamentaria	2019	No
Estonia	Parlamentaria	2019	No
Finlandia	Parlamentaria	2019	No
Francia	Parlamentaria	2017	No
Alemania	Parlamentaria	2017	No
Grecia	Parlamentaria	2019	Si
Hungría	Parlamentaria	2018	No
Islandia	Parlamentaria	2017	No
Irlanda	Parlamentaria	2016	No
Israel	Parlamentaria	2020	No
Italia	Parlamentaria	2018	No
Japón	Parlamentaria	2014	No
Corea del Sur	Parlamentaria	2020	No
Luxemburgo	Parlamentaria	2018	Si
Mexico	Parlamentaria	2018	Si
Países Bajos	Parlamentaria	2017	No
Nueva Zelanda	Parlamentaria	2017	No
Noruega	Parlamentaria	2017	No
Polonia	Parlamentaria	2019	No
Portugal	Parlamentaria	2019	No
Eslovaquia	Parlamentaria	2020	No
Eslovenia	Parlamentaria	2018	No
España	Parlamentaria	2019	No
Suecia	Parlamentaria	2018	No
Turquía	Parlamentaria	2018	Si
Reino Unido	Parlamentaria	2019	No
Estados Unidos	Parlamentaria	2018	No

La Tabla N° 3 muestra los primeros 22 países del Índice de Democracia 2020, elaborado por *The Economist*[2], que se basa en 5 categorías: procesos electorales y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política y cultura política. Dentro de éstas hay 60 indicadores que determinan la clasificación de un país en uno de los 4 tipos de regímenes, ya sean democracias plenas, democracias defectuosas, regímenes híbridos o regímenes autoritarios. Estos 22 países que aparecen en la tabla son clasificados como democracias plenas, es decir, son los 22 Estados más democráticos del mundo y como tales, deberían tener sistemas de votación que apunten en esa dirección. Por esta razón se tomó la información de la última elección parlamentaria de cada país desde la base de datos de IDEA International para ver si ésta fue mediante voto voluntario o voto obligatorio.

Nuevamente el resultado es favorable al voto voluntario: sólo 4 de los 22 países más democráticos del mundo consideran el voto obligatorio para sus procesos electorales. En otras palabras, 18 de las 22 únicas democracias plenas del mundo prefieren el voto voluntario, reafirmando lo mostrado en las 2 tablas anteriores.

Tabla 3
Índice de Democracia[1] y tipo de voto.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de The Economist e IDEA International.

País	**Voluntatio / Obligatorio**
Noruega	Voluntario
Islandia	Voluntario
Suecia	Voluntario
Nueva Zelanda	Voluntario
Finlandia	Voluntario
Irlanda	Voluntario
Dinamarca	Voluntario
Canadá	Voluntario
Australia	**Obligatorio**
Suiza	Voluntario
Países Bajos	Voluntario
Luxemburgo	Obligatorio
Alemania	Voluntario
Reino Unido	Voluntario
Uruguay	**Obligatorio**
Austria	Voluntario
España	Voluntario
Mauricio	Voluntario
Costa Rica	**Obligatorio**
Francia	Voluntario
Chile	Voluntario
Portugal	Voluntario

1 https://www.eiu.com/topic/democracy-index.
2 https://www.eiu.com/topic/democracy-index

4. SITUACIÓN EN CHILE: CAMBIOS DE UN SISTEMA A OTRO

Desde que se instauró el voto voluntario e inscripción automática en Chile han existido voces contrarias que abogan por un sistema de voto obligatorio. Estas se alzan antes de cada proceso eleccionario, y actualmente con más fuerza, posiblemente por la cantidad de elecciones que se vienen.

La tabla siguiente exhibe la evolución de la participación en Chile desde 1988 a 2017 y los efectos que tuvo en ella el cambio de un sistema a otro.

Tabla 4
Participación electoral y población en edad de votar (1988-2017)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE y SERVEL, junto con el estudio: PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN CHILE, 1988-2001, Patricio Navia.

*En las elecciones municipales de 1992, 1996 y 2000 solo se elegía a Concejales, eran ellos quienes luego de electos elegían al Alcalde. Primera elección municipal incluyendo el voto popular para alcaldes fue el año 2004.

Elección* y año	Población en edad de votar	Inscritos	Votantes	Votos válidos	Nulos y blancos	Votantes inscritos (%)	Votos válidos / Población en edad de votar (%)
Plebiscito 1988	8.062	7.436	7.251	7.187	65	97	89
Presidenciales y Parlamentarias 1989	8.243	7.558	7.159	6.980	181	92	85
Municipales 1992	8.775	7.841	7.044	6.411	623	82	73
Presidenciales y Parlamentarias 1993	8.951	8.085	7.377	6.969	308	84	76
Municipales 1996	9.464	8.073	7.079	6.301	779	77	65
Parlamentarias 1997	9.627	8.078	7.046	5.796	1.251	71	60
Presidencial 1999	9.945	8.084	7.272	7.055	216	90	70
2ª vuelta	9.945	8.084	7.316	7.169	148	91	71
Municipales 2000	10.100	8.089	7.019	6.452	556	87	64
Parlamentarias 2001	10.500	8.075	6.991	6.107	884	87	58
Municipales 2004	11.115	8.012	6.872	6.310	562	86	57
Presidenciales y Parlamentarias 2005	11.312	8.228	7.207	6.942	265	88	61
2ª vuelta	11.312	8.228	7.162	6.959	202	87	62
Municipales 2008	11.980	8.110	6.959	6.312	596	86	53
Presidenciales y Parlamentarias 2009	12.214	8.285	7.264	6.977	286	88	57
2ª vuelta	12.214	8.285	7.203	6.958	244	87	57
Municipales 2012	12.882	13.404	5.790	5.542	248	43	43
Presidenciales y Parlamentarias 2013	13.086	13.573	6.699	6.585	113	49	50
2ª vuelta	13.086	13.573	5.697	5.582	115	42	43
Municipales 2016	13.700	14.121	4.926	4.751	175	35	35
Presidenciales y Parlamentarias 2017	13.965	14.308	6.703	6.600	103	47	47
2ª vuelta	13.965	14.308	7.032	6.957	75	49	50

Para elaborar la Tabla N° 4 se tomó como referencia el estudio "Participación electoral en Chile, 1988-2001", de Patricio Navia. Para los datos de las elecciones posteriores se utilizó información del SERVEL de participación electoral y datos INE sobre población.

Esta tabla presenta la participación electoral desde el plebiscito de 1988 hasta las elecciones generales de 2017. Para hacer una mejor comparación entre los sistemas de voto obligatorio-inscripción voluntaria y voto voluntario-inscripción automática, la participación en las elecciones se contrastó con la Población en Edad de Votar (PEV), es decir, la población mayor de 18 años según el INE para cada año electoral, junto con la participación en términos del padrón electoral.

Se puede apreciar una diferencia entre PEV y padrón electoral teniendo en cuenta las elecciones desde el año 2012 al 2017. Esta diferencia es contra intuitiva, pues al tener un sistema de inscripción automática se espera que los números de PEV y padrón electoral sean iguales. Eugenio Guzmán, Francisco Guzmán, Miguel Ángel Fernández y Ernesto Silva en su documento de investigación "El sistema de partidos en Chile: ¿un espejo demográfico? El desafío demográfico de los partidos políticos" analizaron la diferencia que existen entre la PEV según Censo 2017 y el padrón electoral para las elecciones de ese mismo año, señalando que la principal diferencia radica en los grupos etarios extremos, es decir, entre 18 y 29 años y 80 años y más. En el tramo de 18 a 29 años el censo arroja un porcentaje de 25,4%, en cambio en el padrón electoral el porcentaje es de 23,6%; en el tramo de 80 años y más el censo informa un porcentaje de 3,5%, mientras que el padrón informa un 4,3%. Aun cuando estas diferencias no sean muy significativas, la divergencia entre ambas llega a 1.2 millones de personas. En términos concretos "si tomáramos como referencia el porcentaje de residentes en el país, según el Censo la participación electoral en 2017 ya no sería un 46,8%, sino que un 51,4%" (Guzmán, et al. 2019). El estudio concluye que este es un problema que deberá corregir el SERVEL en su debido momento, pero que la forma de distribución entre ambas fuentes es muy similar.

La principal conclusión que permite extraer es la tendencia a la disminución en la participación en las elecciones desde el plebiscito de 1988. Esto se evidencia aún más si es que se observa el Gráfico nº1, el cual sitúa en perspectiva la columna de "votos/población en edad de votar". Como se ve, no existe un descenso abrupto con la entrada en vigencia del sistema de voto voluntario e inscripción automática, es más, se aprecia una tendencia constante a la disminución en la participación cuando la elección es una general (mayor participación) o cuando es una elección subnacional (menor participación).

Además de esta tendencia se puede decir que, en promedio, la participación en las elecciones con voto obligatorio e inscripción voluntaria, considerando la proporción de votos válidos en cuanto a la población en edad de votar, es mayor que el mismo promedio del otro sistema: el promedio para el período de 1988 a 2009 (sistema antiguo) es de 66% de participación y el promedio para el período siguiente, con sistema actual, es de 45%.

A pesar de que no se puede desconocer que la participación cayó, ésta continuó la tendencia que venía teniendo lugar desde 1988, excepto por la elección general de 2017 (para poder observar una tendencia al aumento se necesitan más elecciones en esta dirección).

Otra conclusión que es posible extraer es la disminución de los votos nulos y blancos, los que aumentaban de manera considerable para cada elección subnacional (ver Gráfico N° 2), teniendo su punto más alto en las elecciones de 1997, dónde más de 1,2 millones de personas emitieron votos blancos o nulos. El promedio de estos votos para el período

Gráfico 1
Participación electoral según Población en Edad de Votar (1988-2017).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE y SERVEL, junto con el estudio: Participación Electoral en Chile, 1988-2001, Patricio Navia.

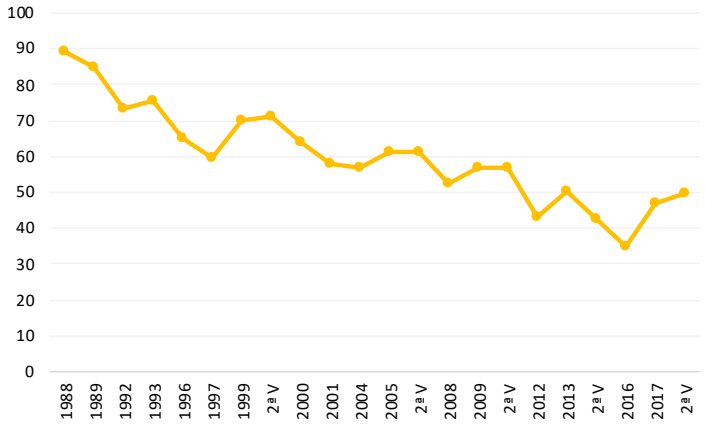
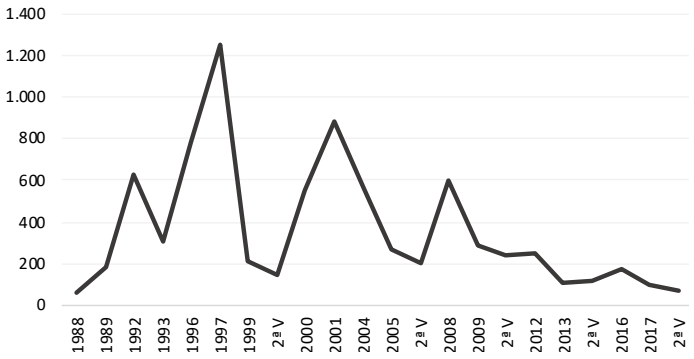


Gráfico 2
Votos Nulos y Blancos (1988-2017).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE y SERVEL, junto con el estudio: Participación Electoral en Chile, 1988-2001, Patricio Navia.



de elecciones con voto obligatorio e inscripción voluntaria (1988-2009) es de 448.000, en cambio el promedio para el período con voto voluntario e inscripción automática es de 138.000, teniendo su punto más bajo en el plebiscito de 1988, donde fueron 65.000 y en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2017 con 75.000. La entrada en vigencia del sistema actual significó que disminuyeran este tipo de votos: en el paso de la elección general de 2009 (última con voto obligatorio e inscripción voluntaria) a las elecciones municipales de 2012 (con sistema actual) no se observa el aumento que suponían las elecciones de esta naturaleza en los votos blancos y nulos. Una explicación posible es que quienes votaban blanco o nulo sólo iban a votar por el carácter obligatorio que imponía la ley, mientras con la entrada de la voluntariedad del sufragio estos ciudadanos tienen total libertad de ejercer su derecho a abstenerse.

Cuando se implementó el sistema en cuestión -en las elecciones municipales del año 2012- no existía mucha información sobre qué escenario se iba enfrentar o que podía pasar, se contaba (y se cuenta) con muy poca información a nivel comparado sobre el cambio de un sistema de voto obligatorio e inscripción voluntaria a uno con voto voluntario e inscripción automática. Para cuando se tuvieron los resultados llamó la atención la caída abrupta en los porcentajes de participación (en términos porcentuales cayó de un 78% en las municipales del 2008 a un 43% en las municipales del 2012, pero esta diferencia se explica en mayor parte por la entrada de nuevos votantes al registro electoral y en términos absolutos, se pasó de 6.362.130 de votantes a 5.790.906[3]).

Pero eso es sólo una parte de los resultados comparados entre las elecciones con sistemas distintos en nuestro país. Hay otros datos que entregan otra imagen, tal como el padrón electoral, que pasó de tener 8.110.265 inscritos para las elecciones de alcaldes de 2008 a 13.404.084 para las elecciones de la misma naturaleza en el año 2012. Es decir, más de 4 millones de personas que por una u otra razón no estaban inscritas en el sistema anterior, ahora pasaron a formar parte de los registros electorales y podrían ejercer su derecho a voto si así lo determinasen.

Cuando se estudian los datos de manera desagregada, el panorama no es del mismo cariz que cuando se ve en términos de participación general. En este sentido, un estudio realizado por Loreto Cox y Ricardo González, donde analizan de manera desagregada la elección presidencial y parlamentaria del año 2013 y los posibles efectos que tuvo la inscripción automática y el voto voluntario en los resultados, concluye, entre otras cosas, que 1.321.401 personas que no estaban inscritas en el modelo antiguo - y por ende no podían participar-, sí lo hicieron en las elecciones de noviembre de 2013, siendo mujeres más de la mitad de estos nuevos votantes.

Los autores del estudio citado también señalan que no todas las personas que dejaron de votar en el sistema de voto voluntario e inscripción automática tienen como causa la instauración del mismo, de hecho, sin reforma alguna, muchos de ellos se habrían abstenido igual. Aseveran que el efecto de la entrada en vigencia del nuevo sistema de inscripción y sufragio alcanza una disminución cercana a 1.600.000 electores. Este número comparado con el padrón anterior significa que uno de cada tres inscritos dejó de participar, lo que significa "que había personas que antes votaban[4] sólo porque era una obligación" (Cox y González, 2016).

El envejecimiento del padrón electoral fue uno de los argumentos esgrimidos por quienes respaldaron el sistema que entró a regir para el año 2012, y resultaron estar en lo correcto: para el plebiscito de 1988 los votantes menores de 45 años representaban más de un 60% del total del padrón, mientras que para la última elección con voto obligatorio e inscripción voluntaria en el año 2009, el mismo grupo etario tuvo una participación correspondiente al 40% del total[5]. De hecho, la elección general del año 2013 tuvo una participa-

3 https://www.servel.cl/resumen-historico/
4 https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160505/20160505172224/dpp_014_marzo2016_lcox_rgonzalez.pdf
5 https://www.servel.cl/resumen-historico/

ción pareja en términos de edad de los votantes: los números del citado estudio concluyen que la sobrerrepresentación de los mayores de 45 años cayó de 2,6 en 2009 a 1,6 veces para las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2013. Esto muestra un aumento de la participación de la población joven.

En la discusión actual respecto de los problemas que tendría el voto voluntario, y que justificaría la vuelta al sistema de voto obligatorio, el principal argumento que esgrimen quienes están por la vuelta a dicho sistema es que la voluntariedad del voto tendría un sesgo de clase, es decir, que ciudadanos más desfavorecidos en términos de ingresos económicos (y con menos educación) participarían menos que los ciudadanos más acomodados. Este planteamiento no es nuevo, de hecho, uno de los principales impulsores del voto obligatorio en la ciencia política, Arendt Lijphart, planteaba el mismo argumento para el año 1997, en su obra "Unequal Participation: Democracy Unresolved Dilemma", asegurando que la baja participación es un problema para las democracias debido a que ésta no estaría igualmente distribuida en la población, mostrando un sesgo de clase importante que derivaría en una serie de problemas de influencia de las clase que no participan. El autor propone el voto obligatorio como la medida más efectiva para enfrentar esto.

Sin embargo, ¿hay un sesgo de clase en las elecciones desde la instauración del voto voluntario? Al ser éste uno de los principales argumentos utilizados para abogar por un cambio de sistema, hay suficientes estudios al respecto que permiten dar una respuesta a la interrogante.

Cox y González (2016) señalan que "los estudios nacionales de participación electoral a nivel comunal generalmente encuentran que, a mayor nivel socioeconómico comunal, más baja es la participación, aunque la magnitud del efecto no siempre es significativa", desechando de esta manera el argumento en cuestión. Bucarey, Engel y Jorquera (2013), en su estudio "Determinantes de la Participación Electoral en Chile", concluyen que el nivel socioeconómico comunal, expresado tanto en un ingreso promedio como, en educación, no tiene un efecto importante en la participación electoral.

En la misma línea del estudio anterior, Ramírez y Vinagre (2017) en su análisis sobre las elecciones municipales del año 2016 señalan que "en materia de sesgo socioeconómico, los datos no ofrecen evidencia estadísticamente significativa que permita sostener su existencia". También Mackenna (2015) en su estudio "Composición del Electorado en Elecciones con Voto Obligatorio y Voluntario: Un Estudio Cuasi-Experimental de la Participación Electoral en Chile" encuentra que el sesgo de clase en cuanto a riqueza no es gravitante en la participación electoral individual.

Teniendo todo lo anterior, es posible afirmar que no hay evidencia suficiente que permita sostener el argumento del sesgo socioeconómico que produciría la voluntariedad del voto en su aplicación en nuestro país.

Entonces, la entrada en vigencia del sistema actual de sufragio trajo consigo distintos cambios al panorama de participación electoral, cayó la participación (continuó la tendencia), aumentó la participación juvenil y disminuyó la emisión de votos blancos y nulos.

5. **EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO.** PAÍSES QUE HAN PASADO DE UN SISTEMA A OTRO Y SUS EFECTOS

Los países con voto obligatorio en el mundo son muy escasos (27), y más aún aquellos que han transitado de un sistema a otro. Algunos de estos son: Australia en 1924, Países Bajos en 1967, Guatemala en 1985, Filipinas en 1986 y Venezuela en 1993, los que, a excepción de Australia, pasaron de un sistema de voto obligatorio a uno de voto voluntario.

Este cambio, ¿tuvo efectos en la participación de los países? ¿Cuál es la situación actual?

Tabla 5
Porcentajes de participación antes de la reforma, después de la reforma y en la actualidad.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IDEA international y de Lijphart 1997.

País	% antes reforma	% primera elección después de reforma	% última elección
Australia	62%[6]	91,4%	91,83%
Países Bajos	94,95%	79,08%	81,93%
Guatemala	69,16%	56,44%	63,40%
Filipinas	85,52%	90%	74,31%
Venezuela	60%	52,65%	73,73%

La Tabla Nº 5 muestra a grandes rasgos, fotografías de la participación electoral en 3 momentos diferentes: el porcentaje con el sistema previo a la transición, el porcentaje de la primera elección realizada con el nuevo sistema instaurado y, por último, el porcentaje de la última elección realizada en cada país.

Los resultados dejan en evidencia la caída inmediata de la participación en los países que pasan a un sistema voluntario, con excepción de Filipinas que suele tener una participación volátil en sus procesos electorales.

Como Australia representa el caso de transición contrario al resto de los países contenidos en la tabla (pasa de voluntario a obligatorio), los porcentajes se comportan de manera diferente al resto y la participación sube sustancialmente sobre un 90% en la primera elección federal realizada bajo el nuevo sistema, manteniéndose alta hasta la última elección. Si vemos la última elección realizada por los países con voto voluntario, 3 de ellos tienen una participación sobre el 70%, todos sobre 60% y uno sobre 80%.

La diferencia de porcentajes de participación entre ambos sistemas casi siempre existirá: obligar a la gente a ir a votar bajo amenaza de sanción (en muchos casos) moviliza más gente que el libre albedrío de cada ciudadano y que las campañas de los políticos. Los promedios de porcentajes de participación históricos del voto obligatorio siempre han sido más altos que los del voto voluntario: para el año 2010 fueron de 63,2% en los países con voto voluntario y de 73,4% en aquellos con voto obligatorio [7].

Si bien es cierto que un alto porcentaje de participación puede ser un fin moralmente deseable, el fin último del sistema de voto voluntario es la libertad de ejercer o no el derecho a voto, por lo que la abstención también puede considerarse una forma de participación.

6 Corresponde al promedio de participación de las elecciones antes de la entrada del voto obligatorio (1924).
7 Fuente: IDEA International.

6. ¿ES LA BAJA PARTICIPACIÓN UN PROBLEMA PARA LAS DEMOCRACIAS?

Distintos autores señalan que la baja participación en los procesos electorales sí es un problema para las democracias, pues argumentan que el grupo de ciudadanos que no concurre a votar no se reparte de igual forma en la población, sino que hay ciertos sectores de la sociedad que son más propensos a no sufragar. Arendt Lijphart es uno de aquellos autores, quien en su obra "Unequal Participation" citada con anterioridad, afirma que quienes más se abstienen a votar son los ciudadanos menos privilegiados (tanto en educación, como en ingresos), lo que generaría una representación sesgada en favor de los más privilegiados, ya que derivaría en una influencia política desigual, pues asume que los políticos actúan en beneficio de quienes los votaron (Lijphart, Arendt 1997).

En primer lugar, aseverar la existencia de sesgo en elecciones voluntarias requiere de evidencia empírica, la que, al menos para nuestro país, no es concluyente. En segundo lugar, señalar la existencia de una desigualdad de influencia en la política debido a la abstención es caer en una falacia ecológica, donde a partir de datos desagregados de grupos particulares se sacan conclusiones de los individuos pertenecientes a ese grupo, es decir, se asume que los individuos de este grupo social que se abstiene con mayor frecuencia que el resto tiene una visión política homogénea entre ellos y muy diferente al resto de la población.

Hay otros autores que se hacen cargo de esta generalización que plantea Lijphart. Uno de ellos es Martin Rosema, quien argumenta que: "las diferencias entre votantes y no votantes, en términos de preferencias políticas o ideológicas, son a lo sumo bastante limitadas. Aún más, las elecciones, usualmente, no hubieran resultado diferentes si los que no fueron a votar lo hubieran hecho" (Rosema, 2007). Este argumento encuentra asidero en la realidad electoral chilena, pues si se comparan las elecciones con voto obligatorio (sistema por el cual aboga Lijphart) y las elecciones con voto voluntario, los resultados no varían de manera significativa entre uno y otro. Así lo demuestra Corvalán et al. (2015), quien compara la elección municipal del año 2012 con la elección del 2004, con el fin de esclarecer el eventual efecto de la reforma en los resultados de las elecciones, concluyendo que los efectos del cambio serían cercanos a cero.

Ahora bien, asumiendo que este sesgo que nos propone Arendt Lijhart sea cierto, entonces sí existe este grupo de la sociedad desfavorecido económicamente (y educativamente) que se abstiene mucho más que el resto de la población, y que, por ende, existe una diferencia en la influencia política, lo que derivaría, según Lijphart, en que se perpetúe y acentúe la desigualdad económica, ya que los representantes políticos no destinarían sus esfuerzos en confeccionar políticas públicas para el beneficio de este grupo social. El problema real sería la desigualdad social, no la baja participación, pues si esta desigualdad no existiese, siguiendo la lógica de Lijphart, no habría mayor abstención, entonces ¿por qué no atacar la causa real de esta abstención?

Según la información disponible, no se puede concluir que en los países con voto obligatorio haya habido una reducción en los niveles de desigualdad por ingresos. Ello deja en entredicho la tesis de que el voto obligatorio sería una de las principales herramientas para acabar con la desigualdad de influencia en los políticos por parte de la sociedad y así acabar con esta desigualdad socioeconómica. También se muestran los porcentajes de participación de la última elección parlamentaria, donde todos obtuvieron más de un 60%, número mucho más alto que la realidad chilena (46% en última elección de esta naturaleza). De esta manera, voto obligatorio y altos porcentajes de participación no garantizan disminución de desigualdad.

Saunders ahonda en este punto y señala que "si las razones de por qué la gente no vota son, de hecho, problemáticas, entonces algo se debe hacer sobre éstas. La razón para intervenir no es simplemente que la participación es baja, sino que ésta es baja por una razón particular. La baja participación no es un problema en sí mismo" (Saunders, 2011). Como se argumentó al inicio de este documento, el voto es en efecto un derecho que confiere al ciudadano de autonomía y poder por sobre el soberano, entonces este supuesto sesgo en el voto no es razón para alterar este derecho y acabar con la libertad que lo inspira, tampoco lo

Tabla 6
Casos América Latina: Gini últimos 30 años.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Banco Mundial e idea international.

País	1990 o más cercano	Último dato	Última parlamentaria
Costa Rica	45,3	48,3	65,5%
México	53,7	48,3	63%
Paraguay	40,8	48,8	60%
Brasil	53,2	53,3	79%

es la baja participación, debido a que el problema no es el hecho que la abstención sea alta, sino que el problema real es que la desigualdad es la causa de esta abstención. Entonces, hay que hacer algo sobre la desigualdad, no sobre la voluntariedad del voto.

En otro punto, quienes señalan que la baja participación es un problema, quitan de toda racionalidad al proceso deliberativo que atraviesa el ciudadano a la hora de tomar la decisión sobre si acudir a votar o no. En muchos casos una decisión de abstenerse de un proceso eleccionario puede estar fundamentada en:

- Una forma de protesta, es decir, abstenerse es un acto político de un grupo de personas (Ej: anarquistas).
- Las opciones en disputa no se diferencian mucho, por lo para el ciudadano no hay mucho en juego.
- Falta de información: las personas, ya sea por poco interés o falta de campañas, no están realmente informadas por lo que prefieren no votar.
- El local de votación se encuentra en una ubicación difícil de acceder para el votante, por lo que llegar hasta ahí lo haría incurrir en gastos de dinero y tiempo que no tiene o no está dispuesto a utilizar.

Esas son algunas de las razones para no ir a votar, algunas de ellas se pueden solucionar, tal y como la asignación de locales de votación cercanos al domicilio del sufragante. Pero las opciones legítimas no deben ser dejadas de lado con una obligación a votar, ni vistas como un problema para la democracia. El que existan grupos que escojan abstenerse dentro del ejercicio de la libertad como un acto político, es una demostración de valores democráticos. Abstenerse no es antidemocrático, a diferencia de la obligación mediante medidas coercitivas para ejercer el voto. La falta de interés, de información o similitud en opciones como razones para no votar no pueden solucionarse mediante una obligación, ya que esto podría producir el voto aleatorio, esto es, que los ciudadanos que concurren a votar contra su voluntad, no estén informados y no vean mayor diferencia entre las opciones, lo que podría influir en un resultado final engañoso de la elección.

Sobre lo anterior, Rosema hace la siguiente reflexión: "¿qué sería preferible, una elección con alta participación donde los votantes decidan su voto lanzando una moneda, tirando los dados o basando su elección en la buena o mala apariencia de los candidatos, o una elección con baja participación donde los votantes decidan basados en juicios tomando en cuenta el desempeño de los programas de los candidatos? Podría decirse que la última opción sería preferible. La razón es que, en este último caso, la función de las elecciones se cumple por la forma en que los votantes eligen" (Rosema, 2007). Esta afirmación se relaciona con el concepto expresado en el párrafo anterior, el voto obligatorio genera, el llamado voto aleatorio, lo que conlleva un empeoramiento en la calidad de la política. Los candidatos, en un sistema de voto voluntario, deben esforzarse por motivar a los ciudadanos para que ejerzan su derecho a voto y que lo hagan en beneficio de ellos (los candidatos). En cambio, con el voto obligatorio el ciudadano acude a votar muchas veces sin la real intención de hacerlo, desinformado, ya que ni el Estado ni los políticos tuvieron que convencerlos.

Ante los vicios que se pueden producir con el voto obligatorio hay autores como Rosema que van aún más lejos, y señala que la baja participación podría ser una "bendición disfrazada". "La elección descrita bien puede reflejar una compensación en la política de la vida real. Los votantes que están menos interesados y menos informados en política son, presumiblemente, los primeros en abstenerse. Consecuentemente, si la participación es relativamente baja, el nivel promedio de sofisticación política de quienes votan es relativamente alto, esto si las consideraciones sobre las cuales basan sus preferencias son consistentes con la función de las elecciones, mientras que las consideraciones de los no votantes, si votan, no son consistentes, entonces la baja participación podría considerarse preferible a la alta participación. La baja participación sería una bendición disfrazada" (Rosema, 2007).

Quizá utilizar la expresión "bendición disfrazada" no sea la mejor manera de comunicar su idea, pero no deja de tener razón en el sentido de que la baja participación, sí es, entre otras cosas, producto de votantes menos informados y con mayor desafección política, no sería un problema como tal. Sí sería problema las causas de esta desinformación respecto del proceso eleccionario y la desafección de la política.

Distintos académicos y políticos que abogan por el voto obligatorio afirman que la baja participación sí sería un problema para las democracias, argumentando que es síntoma del descontento y de la falta de legitimidad del sistema, pero nuevamente se asumen características para

cada individuo a partir del comportamiento general de un grupo, es decir, asumen que todos los que se abstienen lo hacen por la misma razón. Sin embargo, según Rosema "mucha evidencia sugiere que la insatisfacción no es el motivo principal para no votar. Muchos no votantes están bastante satisfechos con cómo funciona la democracia. Los ciudadanos no votan ya sea porque no pueden (falta de recursos y capacidad) o porque no quieren (falta de interés) o porque nadie los motivó (falta de movilización). Gran parte de la abstención parece provenir de la falta de interés, indiferencia e ignorancia sobre las elecciones o la política en general."

De esta manera, la mayoría de la abstención se explicaría por una falta de interés, lo que no necesariamente conlleva un descontento con el sistema imperante. Un gran ejemplo de democracia con baja participación en sus procesos electorales, pero que está lejos de tener problemas de legitimidad y estabilidad es Suiza, que en su última elección parlamentaria tuvo una participación de un 45,12%, y la última vez que registraron una participación por sobre el 50% fue el año 1975[8]. La alta abstención que registra este país elección tras elección está lejos de tener como causa un sistema o Estado ilegítimos ante sus ciudadanos. Para ilustrar esto podemos tomar como proxy de legitimidad al "Better life index" elaborado por la OCDE que toma 11 ítems que se han identificado como esenciales para la calidad de vida, como vivienda, ingresos, empleo, comunidad, educación, medio ambiente, compromiso cívico, salud, satisfacción, seguridad y balance de vida-trabajo. En casi todos estos ítems Suiza está muy por sobre el promedio OCDE, siendo en compromiso cívico el único en el que se sitúa por debajo[9].

Entonces, ¿es la baja participación un problema para las democracias? La respuesta es que no hay razones para creer en la existencia de una correlación entre alta abstención y sistemas ilegítimos o países inestables, o para asegurar que la desigualdad presente en los países se acentúa al tener baja participación. Las razones que llevan a un ciudadano a no votar son múltiples, desde no tener interés a querer manifestarse políticamente por medio de la abstención. Junto con esto, la baja participación puede llegar, en cierto sentido, a ser buena para las democracias, debido a que al no obligar a las personas a votar, se evitan problemas como el de voto aleatorio y se fuerza a los políticos a motivar a la población a sufragar. Por último, la baja participación no es un problema como sí pueden serlo algunas de las razones que llevan a un individuo a abstenerse, como la falta de recursos para desplazarse a un local de votación, la lejanía de estos, etc. En esos casos hay que atacar el origen de los problemas.

8 Fuente: IDEA International: https://www.idea.int/data-tools/question-countries-view/521/76/ctr
7 Fuente: http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/countries/switzerland-es/

7. CONCLUSIONES

Luego de analizar de manera abstracta el voto en materias de derecho o deber, analizar la situación mundial respecto del voto voluntario y voto obligatorio, estudiar cómo afectó a Chile la instauración del sistema voluntario, mostrar la experiencia comparada al respecto y demostrar porqué la baja participación no es un problema para las democracias, podemos concluir la idoneidad del voto voluntario en una democracia liberal.

El voto como derecho concuerda con la naturaleza histórica de conquista sobre el soberano, y al ser un derecho tiene un núcleo duro y no puede quedar a disposición del Estado. La voluntariedad del sufragio va en esta dirección.

En este sentido, los principales argumentos de quienes plantean esta obligatoriedad fueron descartados debido a que se demostró que el sesgo no es tal, al menos en Chile, y aún más, si este sesgo existiera, el problema sería la desigualdad, no la baja participación, por lo que habría que atacar ese problema. También se demostró que la abstención no es unicausal y que la legitimidad de los regímenes está lejos de ser el principal argumento por el cual los ciudadanos se abstienen. Incluso, se puede sostener que, en algunos casos, la baja participación podría ser beneficiosa para las democracias.

Si bien es cierto que niveles altos de participación son moralmente deseables, dejando al libre albedrío de cada ciudadano el votar o no, no son tan deseables como para quitar el carácter autónomo y de conquista del voto por sobre el soberano, y así establecerlo como una obligación, en algunos casos bajo medidas coercitivas.

8. REFERENCIAS **BIBLIOGRÁFICAS**

Bargsted, M., Valenzuela, S., de la Cerda, N. y Mackenna, B. (2013). *Participación ciudadana en las elecciones municipales del 2012: Diagnóstico y propuestas en torno al sistema de voto voluntario*. Documento de Trabajo, Centro de Políticas Públicas Universidad Católica de Chile.

Bucarey, A., Engel, E y Jorquera, M. (2013). *Determinantes de la Participación Electoral en Chile*. Documento de Trabajo.

Corvalán, A. y Cox P. (2015). *Participación y Desigualdad Electoral en Chile*, en Cox, C. y Castillo, JC, editores. Socialización Política y experiencia escolar: aportes para la formación ciudadana en Chile. Santiago. Ediciones UC (en prensa).

Cox, L. y González, R. (2016). *Cambios en la participación electoral tras la inscripción automática y el voto voluntario*, Santiago: Centro de Estudios Públicos. Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site docs/20160505/20160505172224/dpp_014 marzo2016_lcox_rgonzalez.pdf

Jackman, R. (1987). *Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies*. The American Political Science Review.

Jackman, S. (2001). *Voting: Compulsory*, International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences, Editors-in-chief, Neil J. Smelser, Paul B. Baltes. Oxford: Elsevier Science.

Lijphart, A. (1997). *Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma.* The American Political Science Review, Vol. 91, Issue 1.

Mackenna, B. (2015). *Composición del Electorado en Elecciones con Voto Obligatorio y Voluntario: Un Estudio Cuasi Experimental de la Participación Electoral en Chile*. Revista Latinoamericana de Opinión Pública, N° 5: pp. 49-97.

Ramírez, J. (2013). *Municipales 2012. Indagando en la Abstención y otros aspectos.* Serie Informe: Sociedad y Política. Libertad y Desarrollo.

Chapman, E. (2018). *The Distinctive Value of Elections and the Case for Compulsory Voting*, American Journal of Political Science, Vol. 63, No. 1. Pp. 101-112.

Aragón, Manuel. (2007). *IX. Derecho de Sufragio: Principio y Función*. international Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Lever, A. (2009). *Compulsory voting: a criticar perspective*. British journal of political science.

Sierra, L. (2016). *El voto como derecho: Una cuestión de principios*, Santiago: Centro de Estudios Públicos. Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304 asocfile/20160304094716/lsierra_LibroModernizacion.pdf

Bernhagen, P. y Marsh, M. (2004). *Turnout matters: sometimes*, ECPR Joint Sessions.

Saunders, Ben. (2009). *Making voting pay*, Politics: 2009, Vol. 29(2). Pp. 130-136.

Saunders, Ben. (2010). *Increaing Turnout: A compelling Case?*, Politics: 2010, Vol. 30(1). Pp. 70-77.

Saunders, Ben. (2011). *The Democratic Turnout 'Problem*, Political Studies: 2011.

Saunders, Ben. (2011). *Does Compulsion Cure Alienation? A Replay to Fischer*, Politics: 2011, Vol. 31(1). Pp. 42-46

Rosema, M. (2007). *Low turnout: Threat to democracy or blessing in disguise? Consequences of citizens' varying tendencies o vote*, Electoral Studies, Vol. 26. Pp. 612-623.

Aarts, K. y Wessels, B. (2002). *Electoral turnout in West-Europen Democracies*, Annual meeting of the American Political Science Association, Boston.

Lutz, G. y Marsh, M. (2007). *Introduction: Consequences of low turnout*, Electoral Studies, Vol. 26. Pp. 539-547.

Lutz, G. (2007). *Low turnout in direct democracy*, Electoral Studies, Vol. 26. Pp. 624-632.

Guzmán, E., Guzmán, F., Fenández, M., Silva, E. (2019) *El sistema de partidos en Chile: ¿Un espejo demográfico?: El desafío demográfico de los partidos políticos*, Análisis, Centro de Políticas Públicas, Facultad de Gobierno, Universidad del Desarrollo.

Navia, Patricio. (2003). *Participación electoral en Chile, 1988-2001.* Revista de ciencia política (Santiago).

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) (1995). Base de Datos de Participación Electoral [Base de Datos]. Recuperado de: https://www.idea.int/es/data-tools/data/base-de datos-de-participaci%C3%B3n-electoral .

30
AÑOS
1990
2020
LIBERTAD Y DESARROLLO