



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 una condición 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
Dirección Nacional Electoral
Argentina

Elisabeth Ungar
Universidad de los Andes
Colombia

Juan Pablo Uribe
Servicio Electoral Chile

Carlos Alberto Urruty
Corte Electoral Uruguay

Samuel Valenzuela
Kellog Institute

José Antonio Viera-Gallo
Proyectamérica

Ignacio Walker
CIEPLAN

Ricardo Wilhelm
www.electoral.cl

Daniel Zovatto
IDEA