

Debates de Política Pública

Loreto Cox A. y Ricardo González T.

Cambios en la participación electoral tras la inscripción automática y el voto voluntario

Debates de Política Pública

N° 14 / marzo 2016

La serie *Debates de Política Pública* es editada en formato digital por el Centro de Estudios Públicos (CEP). El director y representante legal del CEP es Harald Beyer Burgos. Dirección: Monseñor Sótero Sanz 162, Providencia, Santiago de Chile. Fono: 2 2328 2400. Fax: 2 2328 2440.

Sitio web: www.cepchile.cl. Email: escribanos@cepchile.cl.

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP. Esta institución es una fundación de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objetivo es el análisis y difusión de los valores, principios e instituciones que sirven de base a una sociedad libre.

Edición gráfica: David Parra Arias.

Cambios en la participación electoral tras la inscripción automática y el voto voluntario

Loreto Cox A.

Economista, socióloga y Ph.D. (c) en Ciencias Políticas. Estudiante MIT e investigadora asociada CEP. Email: l_cox@mit.edu

Ricardo González T.

Economista. Coordinador del Programa de Opinión Pública del CEP. Email: rgonzalez@cepchile.cl

* Agradecemos al Servicio Electoral la entrega de los datos utilizados para desarrollar esta investigación, por medio del Oficio Ord. N° 2755 de 2014. Agradecemos también los valiosos comentarios de Harald Beyer, Alejandro Corvalán, Andrés Hernando, Daniel Hidalgo, Bernardo Mackenna, Slaven Razmilic y Ben Schneider. No obstante, cualquier error u omisión es exclusiva responsabilidad nuestra.

Síntesis

Luego del cambio de un sistema de inscripción electoral voluntaria y voto obligatorio hacia uno de inscripción automática y voto voluntario en Chile en 2012, la participación electoral cayó fuertemente. Este artículo estudia el recambio de votantes tras la reforma, aspecto ignorado por la literatura a la fecha. Usamos datos novedosos que nos permiten conocer con exactitud cuántas personas votaron por primera vez en la elección presidencial y parlamentaria de noviembre de 2013 y cuántos inscritos antiguos dejaron de votar. También se analiza el recambio por género, edad, comunas y regiones, además de correlaciones con variables socioeconómicas, a nivel comunal.

Los datos indican que hubo 1.321.401 nuevos votantes, esto es, personas que no estaban inscritas en el régimen anterior y que votaron en 2013. Esto significa que en torno a uno de cada cinco votantes de la elección de 2013 estaba votando por primera vez en su vida en una elección presidencial. A la vez, 2.624.724 personas que estaban inscritas antes de la reforma, no acudieron a las urnas en 2013. Esto significa que cerca de una de cada tres personas que estaban inscritas en el sistema anterior no votaron en 2013. En términos generales, cabe destacar que estos cambios implican que hubo un gran recambio de votantes tras la reforma: poco menos de 4 millones de personas, equivalentes a cerca de 30% del padrón en 2013.

Las mujeres que no estaban inscritas antes de la reforma fueron a votar en mayor medida que los hombres que no lo estaban, a la vez que los hombres previamente inscritos dejaron de votar en mayor medida. En cuanto a la composición etaria de los votantes, se observa que en 2013 hubo un incremento neto en la participación electoral de los chilenos entre 18 y 34 años, y una pérdida neta de votantes mayores de 35 años, la cual se concentra principalmente en los votantes de entre 40 y 55 años de edad. Como consecuencia, el sesgo etario que se observaba en el padrón, al momento de establecerse la reforma, se redujo importantemente.

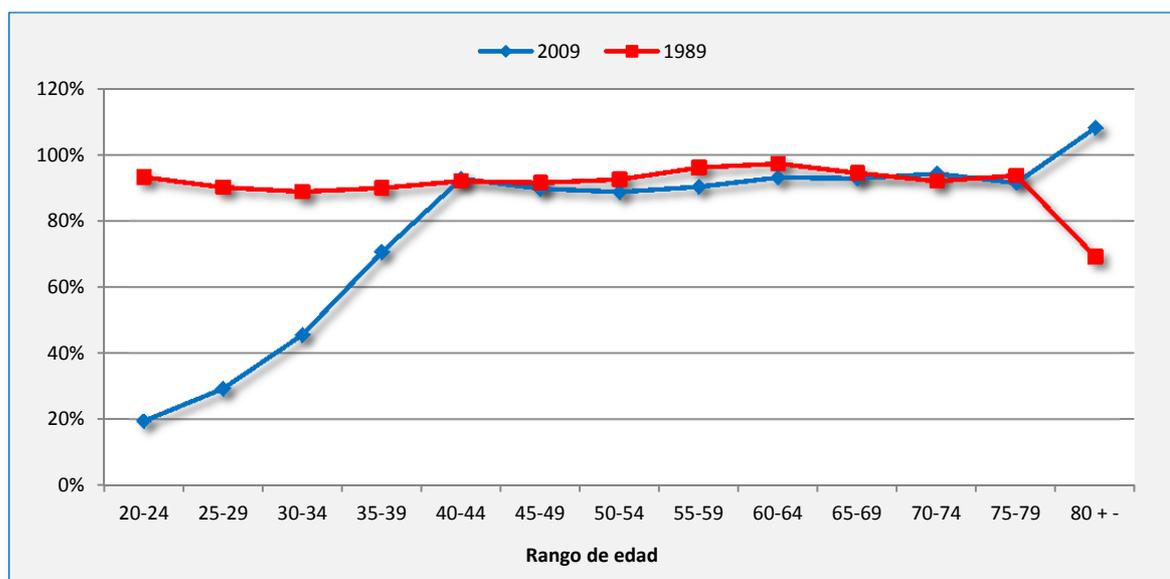
Analizamos también la distribución de estos cambios por regiones y comunas. La Región Metropolitana tuvo la mayor proporción de nuevos votantes y la menor de quienes dejaron de votar. Los datos sugieren que las regiones más extremas del país, tales como la XII, XV, I, II y XI, presentan una mayor proporción de personas que dejaron de votar. En cuanto a comunas, se observan relativamente más nuevos votantes en las más populosas, así como menos personas que dejaron de votar. La relación entre los cambios tras la reforma y el nivel de ingreso o la tasa de pobreza comunal no es concluyente respecto del sesgo de clase.

Recientemente, y quizás porque se aproxima un nuevo ciclo de elecciones, la voluntariedad del voto ha vuelto a ser objeto de debate. Creemos que es necesario enfrentar este debate habiendo analizado, en profundidad, los efectos de la reforma llevada a cabo hace sólo cuatro años. Esperamos que este artículo contribuya a ese objetivo. No obstante, aunque la evidencia empírica es fundamental para informar este debate, creemos que, en última instancia, la deseabilidad del voto obligatorio obedece principalmente a argumentos normativos.

Introducción

Hasta el año 2009, el artículo 15 de la Constitución de la República de Chile establecía que el voto sería personal, igualitario, secreto y obligatorio. La inscripción, no obstante, era voluntaria. Para el Plebiscito de 1988 la mayor parte de la población optó por inscribirse, hecho que marcaría fuertemente la estructura demográfica del padrón electoral: una vez recuperada la democracia, las generaciones más jóvenes se inscribían cada vez menos, produciendo un importante sesgo etario (ver Figura 1).

Figura 1: Porcentaje de Inscritos por edad en 1989 y 2009



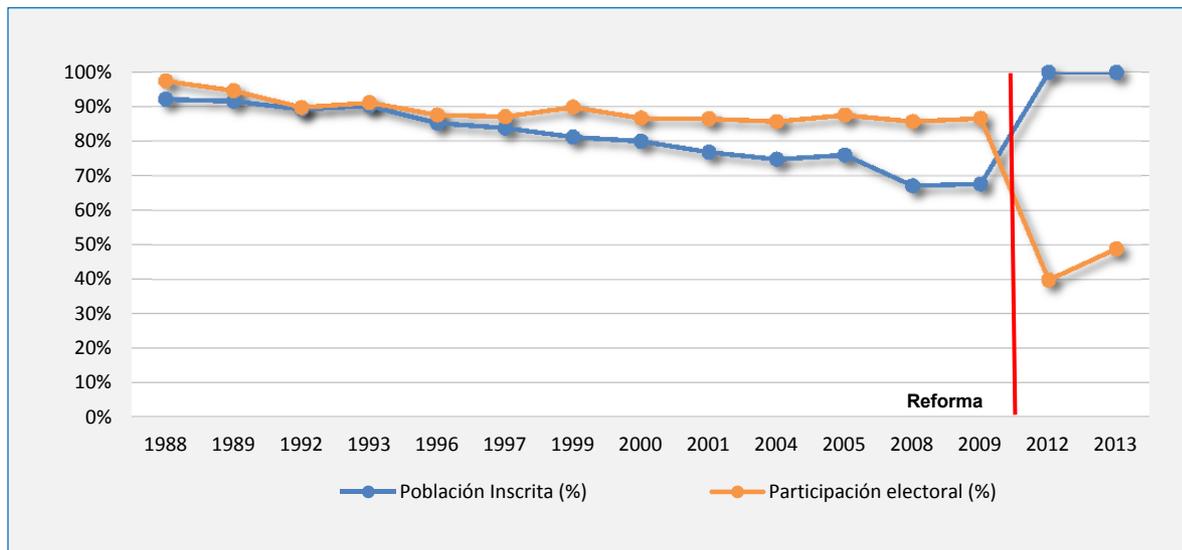
* Fuente: Servel e INE. La población en 1989 es aproximada con datos del Censo de 1990 y la de 2009 con datos del Censo de 2012. Tasas de inscripción para el rango de edad 18-19 años no se presenta, pues los datos de población se entregan en rangos de cinco años de edad. Las estimaciones de la tasas de inscritos para mayores de 80 años exceden 100%, posiblemente porque el padrón no ajusta instantáneamente la mortalidad

Para convertir el voto en voluntario, se requería una reforma constitucional a tal artículo, y luego modificar la ley nº 18.556 Orgánica Constitucional sobre sistema de inscripciones electorales y Servicio Electoral. En 2009, la Cámara de Diputados aprobó la reforma constitucional que establecía el voto como voluntario, con un amplio consenso (94 votos a favor, 7 en contra y 3 abstenciones). En el Senado, ésta fue aprobada por 29 votos contra 7. En ese momento, la reforma contó con el apoyo de la entonces Presidenta Michelle Bachelet. Al celebrar la aprobación de la reforma, la Presidenta declaró: “lo que importa es que amplíemos el universo de votantes, porque el padrón electoral ha ido envejeciendo notoriamente, importa que los jóvenes puedan decir su palabra” (Chile B 2013).

El año 2011, bajo el gobierno del Presidente Sebastián Piñera, la División de Estudios de la Secretaría General de la Presidencia publicó un informe señalando que el voto voluntario no reduciría la participación ni la calidad de la democracia y que tampoco generaría un sesgo de clase (Segpres 2011). Finalmente, en

enero de 2012, se aprobó la ley nº 20.568, que regula la inscripción automática, modifica el Servicio Electoral y moderniza el sistema de votaciones. En el Senado, el proyecto de ley fue aprobado con 25 votos a favor, 8 en contra y 3 abstenciones. En la ocasión, el entonces Presidente Sebastián Piñera declaró: “... Estoy seguro de que [esta reforma] hará que nuestra democracia sea más legítima, más vital, más joven y más participativa” (Piñera 2012).

Figura 2: Población inscrita y participación electoral, 1988-2013



Fuente: Elaboración propia basado en Contreras y Navia (2012).

Gracias a la inscripción automática, la fracción de la población que estaba inscrita pasó de cerca del 70% de la población en edad de votar en 2008 a 100% en 2012, una vez implementada la reforma. Sin embargo, la participación electoral, medida como porcentaje de la población inscrita, cayó drásticamente (ver Figura 2). Cuando la inscripción era voluntaria y el voto obligatorio, la participación electoral fluctuaba entre 98% (en el Plebiscito de 1988) y 87% (en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2009), y luego de la reforma cayó a 40% en las elecciones municipales de 2012 y a 49% en la primera vuelta de las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2013 (en la segunda vuelta, la participación electoral fue de 42%).

Tras la baja participación electoral en las elecciones municipales del 2012 y en la víspera a la elección presidencial de 2013, Michelle Bachelet cambió su opinión respecto al voto voluntario: “Me ha cambiado la opinión, porque yo antes creía que era importante el voto voluntario, porque obligaba a las fuerzas políticas a tener estrategias atractivas para que a la gente le dieran ganas de ir a votar, y yo creía que a los chilenos les encantaba ir a votar, pero parece que era porque estábamos obligados a ir a votar” (*La Tercera* 2013). Más aún, el 1 de julio de 2015, varios senadores de todo el espectro político ingresaron un proyecto de re-

forma constitucional que busca restablecer el voto obligatorio.¹ En esa ocasión, el senador Francisco Chahuán, uno de los firmantes del proyecto, sostuvo lo siguiente: “Hay que ir avanzando en una cultura no solamente de los derechos, sino también de los deberes, y hoy quiero hacer un mea culpa: debemos asumir que claramente fue un error haber impulsado el voto voluntario” (*La Tercera* 2015).

El objetivo de este artículo es aportar evidencia que contribuya a este debate. Si bien la caída en la participación electoral ha sido ampliamente comentada, a la fecha no hay claridad sobre el nivel de recambio en los votantes tras la reforma. En particular, no se ha discutido qué parte de los votantes actuales corresponde a personas que igualmente votaban en el sistema anterior, y qué parte corresponde a personas que han comenzado a votar sólo desde que el voto dejó de ser obligatorio.

En esta línea, este artículo ofrece un análisis novedoso de los cambios en la participación electoral derivados de la entrada en vigencia de la inscripción automática y el voto voluntario. El estudio utiliza datos que no han sido usados anteriormente, provistos por el SERVEL, los cuales nos permiten conocer con exactitud cuántas personas votaron entonces, distinguiendo por si estaban o no inscritas en el sistema anterior. Además, los datos contienen información de sexo, edad y comuna donde habitan los individuos. Así, éstos nos permiten obtener una buena aproximación de los cambios en participación electoral luego de la entrada en vigencia de la ley de inscripción automática y voto voluntario. Consideramos que este análisis es fundamental para comprender las consecuencias de la reforma de 2012 y también aporta antecedentes relevantes sobre cómo están cambiando las características demográficas del electorado chileno, algo que posiblemente afectará el panorama político futuro.

El texto que sigue se divide en cinco partes. La primera (1) resume brevemente la literatura nacional e internacional que estudia el efecto de diversas reformas electorales sobre la participación electoral, con el fin de contextualizar el aporte que hace este estudio. La segunda (2) presenta un análisis descriptivo de la participación electoral en las elecciones de noviembre 2013 por género, edad y región donde habitan los electores, de acuerdo a si estaban o no inscritos en el sistema anterior. La tercera (3) presenta evidencia cuantitativa que relaciona los cambios en la participación electoral con aspectos sociodemográficos a nivel comunal, como por ejemplo, la cantidad de habitantes y el ingreso promedio. La cuarta (4) discute en qué medida los resultados presentados se pueden atribuir directamente a la inscripción automática y al voto voluntario. La quinta (5) concluye.

¹ Los senadores que firmaron el ingreso del proyecto fueron Francisco Chahuán (RN), Jorge Pizarro (DC), Felipe Harboe (PPD), Alfonso de Urresti (PS) y Juan Antonio Coloma (UDI).

1. Revisión de la literatura

En teoría, las leyes electorales deberían afectar la decisión de voto de las personas, debido a que influyen sobre los costos y beneficios de ir a las urnas. Por ejemplo, la inscripción automática elimina el costo de inscribirse (el tiempo y el posible desagrado requeridos para ir a la oficina de la circunscripción electoral correspondiente), mientras que el voto voluntario reduce el costo de abstenerse mediante la eliminación de su multa (y posiblemente la reducción de su sanción social). Por lo tanto, si, al menos, algunas personas toman en cuenta los costos y beneficios al momento de votar, entre otras cosas, un cambio en las leyes electorales puede cambiar su decisión de acudir a las urnas y, en consecuencia, las tasas de participación electoral. La validez de este argumento teórico es una cuestión empírica.

En general, los países o los estados no cambian sus leyes electorales frecuentemente, por lo que la evidencia empírica respecto de los resultados de tales cambios es escasa. De acuerdo a Matta (2009), sólo cuatro países han pasado de voto obligatorio a voto voluntario, como hizo Chile en 2012 (Holanda en 1967, Guatemala en 1985, Filipinas en 1986 y Venezuela en 1993). La poca disponibilidad de casos y de datos dificulta el estudio de los efectos de un cambio de voto obligatorio a voluntario. Por otra parte, los cambios en las leyes de inscripción no son más fáciles de estudiar, ya que los requisitos y procedimientos de inscripción son muy diversos. Más aún, la combinación simultánea de cambios a los requisitos de inscripción y la voluntariedad del voto, que se llevó a cabo simultáneamente en Chile, no ha ocurrido en otro lugar.

La mayor parte de la literatura que estudia los efectos del voto obligatorio y voluntario sobre la participación electoral compara las tasas de participación entre países, generalmente empleando datos de países desarrollados, controlando por el efecto de otras características del sistema electoral (por ejemplo, la proporcionalidad, el multipartidismo, unicameralismo, etc.). Por ejemplo, Jackman (1987) encuentra que el voto obligatorio se asociaría a un aumento de entre 13 y 22 puntos en la participación electoral, dependiendo de la especificación, mientras que Franklin (1999) encuentra que el aumento de la votación sería de 7,3 puntos. Pérez-Liñán (2001) lleva a cabo un análisis similar para una muestra de países de América Latina en la década de 1980, encontrando que el voto obligatorio se asoció a un aumento de 16 puntos en participación electoral. No obstante, todos estos estudios están sujetos a sesgo de variables omitidas, ya que puede haber características a nivel de país que conduzcan a los países a adoptar el voto obligatorio y que, al mismo tiempo, afecten la participación. Por ejemplo, si la mayoría de la población piensa que el voto es un deber cívico, se podría esperar que el país cuente con voto obligatorio y que tenga altas tasas de participación, pero no sería correcto inferir que el voto obligatorio generó esa alta participación, más bien, sería la creencia previa del voto como un deber cívico lo que generaría tal resultado.

Un par de artículos recientes abordan de mejor manera este problema. En primer lugar, Fowler (2013) examina el establecimiento del voto obligatorio en Australia, el que se aplicó en todos los estados, pero en distintos años, entre 1914 y 1941. Usando una estimación con efectos fijos por estado y por año, Fowler (2013) encuentra que el voto obligatorio incrementa la participación en aproximadamente 24 puntos porcentuales. Además, encuentra que la introducción del voto voluntario aumentó la proporción de los

votos favorables al Partido Laborista entre 7 y 10 puntos. Bechtel, Hangartner y Schmidt (2015) realizan un estudio similar para el caso del cantón suizo de Vaud, que tenía voto obligatorio entre 1900 y 1970. Utilizando el método de cohortes sintéticas, los autores encontraron que el voto obligatorio incrementó la participación electoral en 30 puntos porcentuales, aunque cuando se eliminó la obligación de voto, tal efecto desapareció rápidamente.

En cuanto a las reglas de inscripción, hay varias líneas de investigación que, como se mencionó previamente, dependen bastante del contexto estudiado. Una de estas líneas analiza el efecto de la inscripción electoral el mismo día de la elección en Estados Unidos, medida implementada para evitar el requisito de inscribirse antes de las elecciones. Knack (2001) evalúa la introducción de esta medida: utilizando una regresión de corte transversal con un conjunto de controles, encuentra un aumento de entre 6 y 3 puntos porcentuales para las *midterm elections* de 1990 y para las elecciones presidenciales de 1992, respectivamente. Neihelsel y Burden (2012) explotan la variación en los requisitos de inscripción dentro del estado de Wisconsin en 1976 y encuentran un efecto positivo de 3,3 puntos porcentuales sobre la participación electoral una vez implementada la inscripción el mismo día de la elección.

Otra línea de investigación estudia el efecto de la implementación de la Ley Nacional de Inscripción de Votantes (comúnmente conocida como *Motor-Voter Act*) en Estados Unidos en 1993.² Dicha ley establece que los estados deben ofrecer a los individuos la posibilidad de inscribirse en el registro electoral al momento de renovar la licencia de conducir o la asistencia pública, y prohíbe la eliminación de los votantes inscritos en el padrón, excepto bajo ciertas condiciones. En general, la literatura no encuentra un efecto robusto de esta política sobre la participación electoral, o de encontrarlo, el efecto estimado no alcanza los 3 puntos porcentuales.

Recientemente, Braconnier, Dormagen y Pons (2013) estudiaron los efectos de un programa en que hogares franceses, escogidos aleatoriamente, recibieron información sobre el proceso de inscripción en los registros electorales, o incluso ayuda para inscribirse en su propio hogar. Los resultados muestran que la inscripción en casa aumentó la participación en 4,3 puntos porcentuales para la primera elección después del tratamiento, aunque ésta cayó a 1,7-2,2 en las elecciones siguientes. Un resultado relevante para los propósitos de este artículo es que la participación aumentó 6 puntos porcentuales entre los que no estaban inscritos o tenían problemas de inscripción.

Por otra parte, la literatura académica chilena ha centrado sus esfuerzos, principalmente, en evaluar si existe un sesgo de clase en participación electoral bajo el sistema actual. La razón se debe, quizás, a que este aspecto fue uno de los más debatidos durante la discusión de la reforma. A la fecha, los artículos académicos nacionales han utilizado datos administrativos a nivel comunal, o bien datos de individuos provenientes de encuestas electorales, para estudiar la participación y el efecto de las reformas. Bargsted et al. (2013), Briebea (2012), Bucarey, Engel y Jorquera (2013), Corvalán y Cox (2012) y Ramírez (2013) han analiza-

² Ver Rhine (1995), Franklin y Grier (1997), Martínez y Hill (1999) y Brown y Wedeking (2006).

do los principales factores que explican la participación a nivel comunal. En general, la mayor parte de la literatura ha encontrado que el tamaño de la población es el predictor más importante de participación electoral a nivel comunal, con un efecto negativo y de gran magnitud. Esto es congruente con las implicancias del modelo de Downs, en que el voto de un individuo es más valioso cuando representa una proporción mayor de la cantidad total de votos (lo que ocurriría en comunas pequeñas), atrayendo a los votantes a las urnas. Estas investigaciones también encuentran que el porcentaje de población rural incide positivamente en la participación.

En cuanto al sesgo de clase, que, como decíamos, ha acaparado gran parte de la atención en este debate, 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. Este es, por ejemplo, el caso de Bucarey, Engel y Jorquera (2013), quienes aplican una metodología que llaman meta-análisis simulado, en la cual prueban 4.905 especificaciones posibles de un modelo de participación electoral comunal, incluyendo distintas combinaciones de las variables usadas en la literatura. Los autores encuentran que el ingreso promedio de la comuna (al igual que la educación promedio) tiene un efecto poco robusto y cercano a cero sobre la participación electoral. Sin embargo, hay estudios que sugieren que un mayor ingreso aumentaría la participación en las comunas urbanas (Corvalán, Cox y Zahler 2012; Corvalán y Cox 2013), o más precisamente, en la Región Metropolitana (Ramírez 2013), lo que sería evidencia a favor de la existencia del sesgo de clase. Por otra parte, Corvalán y Cox (2013 y 2015) argumentan que las regresiones a nivel comunal deben usar ponderadores poblacionales debido al problema de falacia ecológica³, y muestran especificaciones en que la relación ente ingreso y participación electoral pasa a ser positiva con el uso de tales ponderadores. Recientemente, Contreras et al. (2015) argumentan que habría sesgo de clase en las comunas donde las elecciones fueron relativamente más competitivas, pero no en el resto. Utilizando las encuestas post-elecciones municipales del CEP (2008 y 2012), Mackenna (2015) encuentra que la riqueza –calculada a partir de la declaración de posesión de ciertos bienes “de status”, seleccionados a partir de análisis factoriales y componentes principales, para evitar los problemas de medición relacionados al ingreso en las encuestas de opinión– no incide sobre la participación electoral a nivel individual. No obstante, el autor interpreta que la correlación entre el nivel educacional y participación electoral, que encuentra en sus estimaciones, sería evidencia de sesgo de clase. En resumen, a partir de la lectura de estos estudios no existe evidencia concluyente de la presencia de un sesgo de clase de la participación electoral, posterior a la reforma.

³ La imposibilidad de inferir conclusiones sobre el comportamiento de los individuos a partir de resultados sobre conjuntos de personas se conoce como el problema de falacia ecológica. A modo de ejemplo, imaginemos que se observara una relación positiva entre el porcentaje de pobreza de una comuna y su nivel de participación electoral. Esto no necesariamente implica que las personas en situación de pobreza votan en mayor medida, pues podría ser que el alto nivel de pobreza de la comuna incentivó la participación electoral de los no-pobres. Para un tratamiento más completo de este problema, ver King (1997).

Un trabajo en desarrollo de Corvalán et al. (2015) utiliza un enfoque de cotas, basado en la estimación de una función de *propensity score*, para estimar el efecto de la reforma, que introdujo el voto voluntario, en participación electoral, por medio de la comparación de ésta en la elección municipal de 2012 con la de 2004.⁴ Los resultados sugieren que la reforma no habría tenido un efecto ATT (*average treatment effect on the treated*) significativamente distinto de cero al 95% de confianza.

Otro estudio que estima los efectos de la entrada en vigencia de la ley de inscripción automática y voto voluntario es el de Huneus et al. (2015). Al contrario de la mayoría de la literatura revisada, que estudia las elecciones municipales, los autores comparan la participación electoral en las elecciones presidenciales de 2009 y 2013. En este último caso, la participación electoral es estimada a través de una regresión que utiliza estimaciones de la fracción de inscritos nuevos (i.e. inscritos gracias a la inscripción automática) y antiguos (i.e. inscritos bajo el sistema anterior) por mesa electoral –calculadas a partir de la comparación de los RUTs presentes en los padrones electorales de 2009 y 2013–, de hombres y mujeres por separado, por mínimos cuadrados ponderados (utilizando el tamaño de la mesa como ponderador). Los autores estiman que poco más de 2 millones de inscritos antiguos no votaron en 2013 y que poco menos de 1,5 millones de inscritos nuevos votaron ese año, de modo que la cantidad de votantes disminuyó, según sus estimaciones, en 570 mil votantes. Aunque estas cifras están dentro del mismo orden de magnitud de los cálculos de este artículo, hay diferencias importantes que revisaremos en las secciones posteriores.

2. Análisis descriptivo

Los datos para este estudio corresponden a la participación electoral, a nivel de mesa electoral, por estatus de inscripción previo, género y grupo de edad para la elección presidencial y parlamentaria del 2013. Los datos fueron provistos por el Servicio Electoral (SERVEL). Particularmente relevante para este estudio es el estatus de inscripción previo. Esta variable nos provee información del número de votantes y no votantes en noviembre 2013, según si se habían inscrito voluntariamente, es decir, antes de la entrada en vigencia de la reforma del 2012, o si quedaron inscritos producto de la reforma.

A continuación analizaremos los cambios en la composición de votantes en las elecciones de noviembre 2013, según diversas características (género, edad, región y comunas de la Región Metropolitana). El análisis de los cambios se basa en la cuantificación de dos grupos de personas: (1) los “nuevos votantes”, que corresponden a personas que no estaban previamente inscritas, pero que votaron en noviembre 2013; y (2) los que “dejaron de votar”, que corresponden a personas que estaban previamente inscritas para votar, pero no lo hicieron en noviembre 2013. De esta forma, en todos los gráficos de esta sección y las siguientes,

⁴ La razón de por qué la versión actual del trabajo compara con la elección de 2004 y no con la más cercana de 2008 no se especifica. Por otra parte, el trabajo no discute las condiciones que debe cumplir la función de *propensity score* para ser adecuada. Finalmente, los autores asumen que bajo el esquema de voto obligatorio todos votaban. En realidad, más de un 10% de los inscritos no acudía a las urnas, y un número de esa magnitud podría ciertamente cambiar sus resultados de manera importante.

el cambio neto se entiende como la diferencia entre la cantidad de votantes que votó en 2013 y el número de personas que estaba inscrita bajo el sistema antiguo de inscripción voluntaria y voto obligatorio. Para poder interpretar este cambio neto como el cambio en participación electoral, es necesario suponer que todas las personas inscritas en el sistema antiguo iban a votar porque el voto era obligatorio. En la práctica, la participación electoral era alta, en torno al 90%, pero no alcanzaba el 100%. No obstante, en ausencia de datos detallados sobre participación electoral previa para los votantes de 2013, creemos que la comparación de la participación actual con el número de inscritos en el sistema anterior es relevante para poner los cambios en una adecuada perspectiva.

Es importante destacar que estos cambios no son enteramente atribuibles a la reforma de 2012. En efecto, parte de los nuevos votantes se podría haber inscrito aún en ausencia de la reforma. Por ejemplo, entre las dos elecciones presidenciales anteriores, es decir las de 2004 y 2009, cerca de 354.000 personas se inscribieron en los registros electorales.⁵ Al mismo tiempo, como ya mencionábamos, no todos los que dejaron de votar habrían votado cuando el voto era obligatorio; de hecho, la tasa de abstención en la elección presidencial de 2009 fue de 12%. Por estas razones, los cambios que describimos a continuación no corresponden a los “efectos” de la reforma. No obstante, estos cambios entregan información relevante sobre los cambios en el electorado. En concreto, sabemos con certeza que los efectos de la reforma deben ser de menor magnitud que los cambios que aquí describimos, pues, a tales cambios les deberíamos sustraer las posibles inscripciones y abstenciones que habrían ocurrido de todas formas, es decir, sin reforma. La sección 4 discute los supuestos y ajustes necesarios para poder estimar los efectos causales de la reforma y adelanta los resultados de un estudio que lleva a cabo dichas estimaciones (Cox y González 2016).

Asimismo, cabe destacar que nuestro análisis está basado en las elecciones parlamentarias y la primera vuelta presidencial, llevadas a cabo en noviembre de 2013, y nada indica que los cambios observados en esa ocasión sean de naturaleza permanente. De acuerdo al análisis efectuado por Huneeus et al. (2015) con datos de la segunda vuelta de la elección presidencial, llevada a cabo en diciembre de 2013, 5,8 millones de personas votaron, equivalentes a 42% del padrón electoral, esto es, 7 puntos porcentuales menos que en la primera vuelta presidencial. Esta caída de la participación electoral, de acuerdo a estos autores, se con-

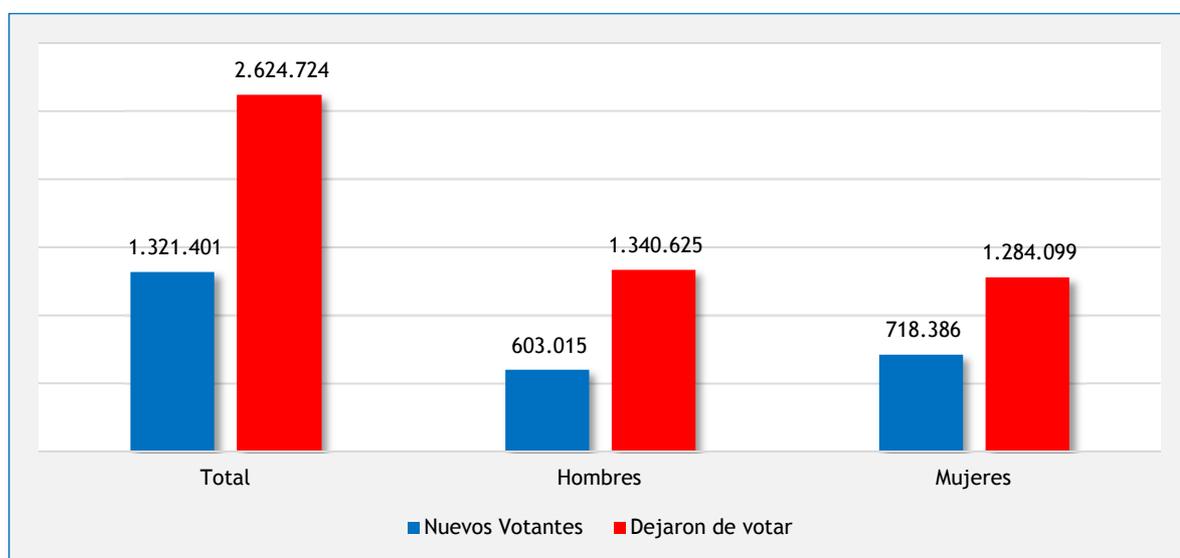
⁵ Estimación de los autores basada en datos del padrón electoral de 2014 que contenía información sobre la última fecha de inscripción en el registro electoral. Cabe notar que las personas podían reinscribirse si cambiaban su domicilio a otra comuna, por lo que las inscripciones registradas entre 2004 y 2009 sobreestiman la cantidad de *nuevas* inscripciones. De acuerdo a nuestros cálculos, las inscripciones correspondientes a cambios de domicilio son aproximadamente el 54% de las inscripciones en el período. Este porcentaje fue estimado de la siguiente forma: el cambio en la cantidad de gente en el padrón durante el período corresponde al número de inscritos por primera vez, menos aquellos que murieron en el período. Así, en base a los datos de cambio en el padrón y de muertes, estimamos los inscritos por primera vez, con ello, el porcentaje de inscripciones totales que corresponde a cambio de domicilio. Estimamos el total de muertos entre 2008 aplicando las tasas de mortalidad por género y edad según el Instituto Nacional de Estadísticas a la estructura de género y edad del padrón en 2009. Lamentablemente, no contamos con información para calcular el porcentaje de inscritos que corresponde a cambios de domicilio por tramos de edad y género, por lo que asumimos que los cambios de domicilio se distribuyen homogéneamente.

centró en las mesas donde había más inscritos nuevos, y en aquellos distritos en que la votación de los candidatos que no pasaron a la segunda vuelta fue más alta.

2.1 Los nuevos votantes y los que dejaron de votar

La Figura 3 presenta los cambios en la composición de votantes de noviembre 2013, cuando se llevaron a cabo las elecciones parlamentarias y la primera vuelta presidencial, posterior a la entrada en vigencia de la inscripción automática y voto voluntario.

Figura 3: Cambios en la composición de los votantes, 2013



Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse, hubo 1.321.401 nuevos votantes, 603.015 hombres y 718.386 mujeres. Esto significa que en torno a uno de cada cinco votantes de la elección de 2013 estaba votando por primera vez en su vida en una elección presidencial⁶. Al mismo tiempo, 2.624.724 personas dejaron de votar, 1.340.625 hombres y 1.284.099 mujeres. Esto significa que cerca de uno de cada tres inscritos en el sistema anterior no acudió a las urnas en 2013. En consecuencia, el cambio neto corresponde a una reducción de 1.303.323 votantes, equivalente a poco menos de un 10% de la población en edad de votar en 2013. En cuanto al sexo, los no-inscritos hombres y que fueron a votar el 2013 fueron menos en cantidad que las mujeres que lo hicieron y, más aún, más hombres que mujeres previamente inscritos dejaron de votar el 2013 (este resultado se mantiene al considerar estos cambios como fracción de la población de cada sexo), lo que sugiere un mayor compromiso de las mujeres con el voto bajo el nuevo sistema.

⁶ Estamos aquí descartando la posibilidad de que alguien hubiese votado en la elección de 1970 u otra anterior, pero no se hubiese inscrito para votar en el plebiscito de 1988.

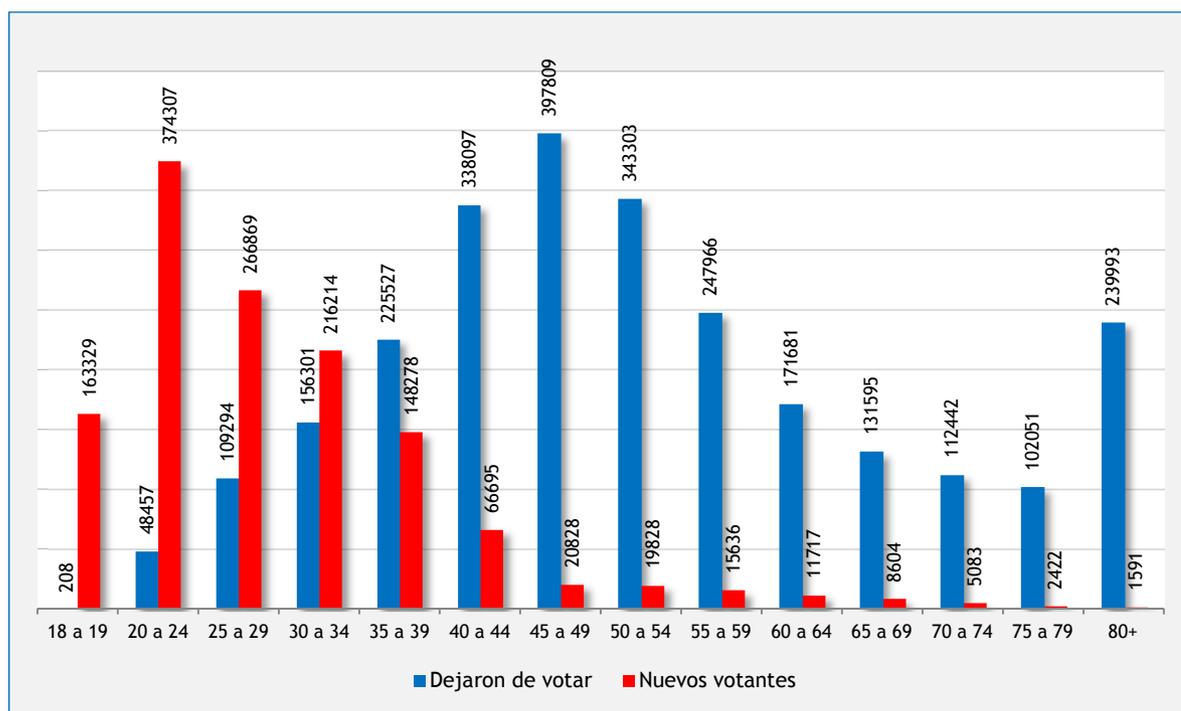
Es difícil comparar estos resultados con aquellos encontrados en la literatura internacional, tanto porque éstos no apuntan, como hemos dicho, a los efectos causales de la reforma, sino a comprender el nivel de recambio tras ella, como porque la reforma chilena involucró simultáneamente dos cambios importantes al sistema de voto: el voto voluntario y la inscripción automática. Sin embargo, cabe destacar que ambos cambios resultaron en un movimiento de votantes que era esperable de acuerdo a la teoría y literatura empírica. Por una parte, quedó en evidencia que el fin de la obligatoriedad del voto llevó a que mucha gente que estaba previamente inscrita se abstuviera de votar en 2013; de hecho, mucha más que la que se abstenía anteriormente (aproximadamente 33% vs. 12%, considerando además que el número de inscritos es mayor en el primer caso que en el segundo). Por otra parte, el fin del requisito de inscripción previa llevó a que mucha gente que no estaba inscrita antes acudiera a las urnas; de hecho, mucha más que la que se inscribía anteriormente (cerca de 1,3 millones de nuevos votantes en 2013 vs. 350 mil inscritos entre las dos elecciones presidenciales anteriores a 2013). El aumento en los nuevos votantes tras la reforma es importante en comparación con los resultados de reformas que facilitan la inscripción de votantes en el resto del mundo, los que oscilan entre 0 y 6 puntos porcentuales de incremento en la participación (el total de personas en el padrón de 2013 que no estaban inscritas en 2009 alcanzaba los 5,6 millones). Esto puede estar relacionado con que el caso chileno es extremo en el sentido que elimina todo requisito de inscripción. No obstante, en nuestra visión, lo fundamental es que la inscripción en los registros electorales implicaba la obligación de votar para el resto de la vida, una consecuencia costosa. Así, creemos que el aumento de nuevos votantes se debe en parte importante a que el voto dejó de ser obligatorio, lo que compensaría parcialmente la caída del número de votantes, entre aquellos que estaban inscritos en el sistema anterior, producida por la misma razón.

Estas cifras de recambio difieren también de lo estimado por Huneus et al. (2015). Ellos usan un modelo estadístico que estima la participación electoral usando la fracción de nuevos y antiguos inscritos, las cuales se calculan a partir de la comparación de RUTs de los padrones electorales de 2009 y 2013. Por una parte, los autores del libro estiman que poco más de 2 millones de inscritos antiguos no votaron en 2013, mientras que, de acuerdo a los datos administrativos provistos por el SERVEL, la cifra alcanza los 2,6 millones. Por otro lado, el libro reporta que poco menos de 1,5 millones de inscritos nuevos votaron ese año, cifra que alcanzó los 1,3 millones de personas de acuerdo a los datos del SERVEL. De esta forma, la cantidad de votantes disminuyó en 1,3 millones y no en 570 mil como estiman Huneus et al. (2015). Creemos que las discrepancias entre las estimaciones de estos autores y los datos administrativos que usamos en este trabajo emergen del hecho que sus estimaciones están sujetas al problema de falacia ecológica, dado que están basadas en un análisis a nivel de mesa electoral y no de individuo.

La Figura 4 exhibe los cambios en la composición etaria de los votantes en noviembre de 2013. Como era de esperar, gran parte de los nuevos votantes se concentra en los segmentos más jóvenes. 163.329 chilenos, con edades entre 18 y 19 años, votaron por primera vez en las elecciones de noviembre 2013. Naturalmente, este grupo no contaba con la edad requerida para estar inscrito en los registros electorales antes de la reforma, por lo que todos los votantes en este rango de edad son clasificados como nuevos vo-

tantes, aun cuando parte importante de ellos podría haberse inscrito en ausencia de la reforma.⁷ Entre los 20 y 24 años, 374.307 chilenos participaron de las elecciones en 2013 por primera vez, superando en cerca de cien mil a las personas entre 25 y 29 años que votaron por primera vez en la misma elección. En la medida que aumenta la edad, el número de nuevos votantes en las elecciones de 2013 desciende, debido a que es bastante más probable que las personas mayores se hubieran inscrito antes de la implementación del voto voluntario, así sea sólo porque tuvieron más tiempo para hacerlo. De esta forma, poco más de 200 mil personas, con edades entre 30 a 34 años, cerca de 150 mil, con edades entre 35 y 39 años, y poco menos de 67 mil personas, con edades entre 40 y 44 años, votaron por presidente primera vez en las elecciones de 2013. Para el resto de los grupos de edad, los nuevos votantes son menos de 20 mil personas.

Figura 4: Cambios en la composición etaria de los votantes, 2013



Nota: El gráfico presenta la composición de los votantes según estatus de inscripción previa. “Nuevos votantes” corresponden a personas que no estaban previamente inscritas, pero que votaron en noviembre 2013; y “dejaron de votar” corresponde a personas que estaban previamente inscritas para votar, pero no lo hicieron en noviembre 2013. Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, en lo que se refiere a las personas que dejaron de votar en las elecciones de noviembre 2013, la mayor parte se concentra entre los 40 y 55 años, como se puede observar en la Figura 4. Entre los 40 y 55 años, dejaron de votar entre 340 y 400 mil personas, dependiendo del grupo de edad en cuestión. La Figura 4 también muestra una cantidad menor de chilenos menores de 40 años que dejaron de votar en los comicios de 2013 (entre 50 mil y 225 mil, dependiendo del grupo etario), lo que, probablemente, se

⁷ Ver discusión sobre el efecto de la reforma en la participación electoral en la sección 4.

debe a que ellos no estaban inscritos en los registros electorales y por lo tanto, no participaban de las elecciones anteriores a 2013. La cantidad de personas que dejaron de votar se va reduciendo a partir de los 55 años de edad (entre 100 mil y 250 mil, dependiendo del grupo etario), como se puede observar en la Figura 4. Una posible explicación para este fenómeno, basada en la literatura académica, es que votar sea un hábito, por lo que quienes lo adquieren, seguirían votando aun cuando votar sea voluntario.⁸ Otra explicación es que esto pueda ser simplemente un efecto de la edad.

Así, podemos observar que, en las elecciones de noviembre 2013 hubo un incremento neto en la participación electoral de los chilenos entre 18 y 34 años: los nuevos votantes superan en cantidad a quienes dejaron de votar. Sólo una parte de este incremento neto se puede explicar por la entrada en vigencia de la ley de inscripción automática y voto voluntario, como se discutirá en la sección 4. Al mismo tiempo, entre los mayores de 35 años, hubo una pérdida neta de votantes, respecto de elecciones previas, la cual se concentra principalmente en los votantes con edades entre 40 y 55 años. Al igual que en el caso anterior, parte de este descenso se explica por el voto voluntario, como se discutirá en la sección 4. Así, cabría esperar que el fuerte sesgo etario que el padrón electoral presentaba antes de la reforma se haya reducido tras su implementación, como veremos a continuación.

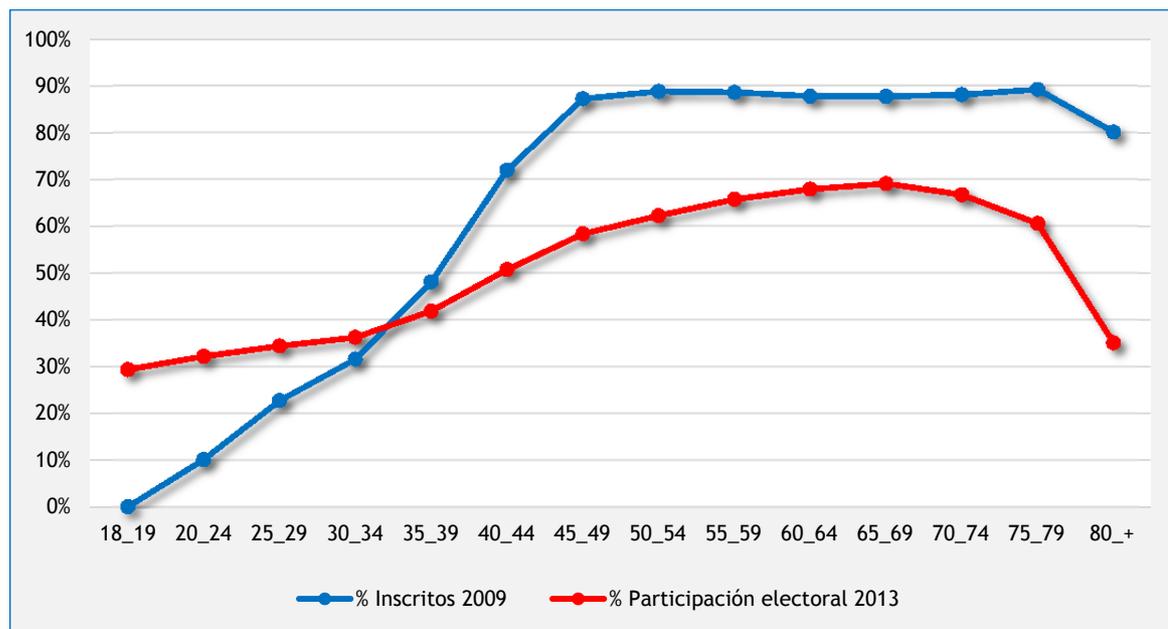
La Figura 5 compara la distribución etaria de la participación en las elecciones presidenciales y parlamentarias de noviembre 2013 con aquella del padrón electoral de las elecciones presidenciales y parlamentarias inmediatamente anteriores, llevadas a cabo en diciembre de 2009. Es importante reiterar que el porcentaje de personas inscritas no equivale a la participación electoral en 2009, pero en ausencia de datos sobre participación por grupos de edad para esas elecciones, creemos que el padrón electoral entrega una aproximación razonable para efectos de comprender la distribución etaria (porque el voto era obligatorio y la participación electoral era alta, en torno al 90%). Además, hay que considerar que las cohortes más jóvenes (entre los 18 y 22 años) en el año 2013 no podían inscribirse y votar en 2009 porque no tenían la edad para hacerlo. Dicho esto, la forma de las curvas de la Figura 5 muestra claramente que la distribución de los votantes es más uniforme por edad en 2013 que en el padrón electoral de 2009. Esto indica que el sesgo etario del antiguo padrón electoral se redujo después de la reforma. De hecho, entre los inscritos observados en el padrón electoral de 2013, bajo el sistema antiguo, la sobrerrepresentación de los mayores de 45 años de edad fue de 2,6 veces, mientras que entre los votantes de noviembre 2013, esta cifra fue de 1,6 veces, correspondiente a una caída de 39%.

Este resultado sugiere que el elevado sesgo etario en el padrón electoral antes de la reforma se explicaba, en gran parte, por las normas electorales y por el contexto histórico de Chile –muy marcado por la experiencia del Plebiscito de 1989–, más que por una falta generalizada de interés en la política entre los jóvenes, como se pensaba frecuentemente en el pasado. Además, quienes promovieron la reforma tenían razón en que la inscripción automática y el voto voluntario reducirían el sesgo etario. A pesar de que todavía

⁸ Ver, por ejemplo, Gerber, Green, y Shachar (2003) y Cutts, Fieldhouse, y John (2009); aunque estudios como el de Bechtel, Hangartner y Schmid (2015) ponen en duda estos resultados.

existe sobrerrepresentación de los votantes mayores, sin lugar a dudas, la reducción en el sesgo etario es una mejora importante a la representatividad de la democracia chilena en términos de edad.

Figura 5: Composición etaria del electorado, 2009 y 2013



Fuente: Elaboración propia.

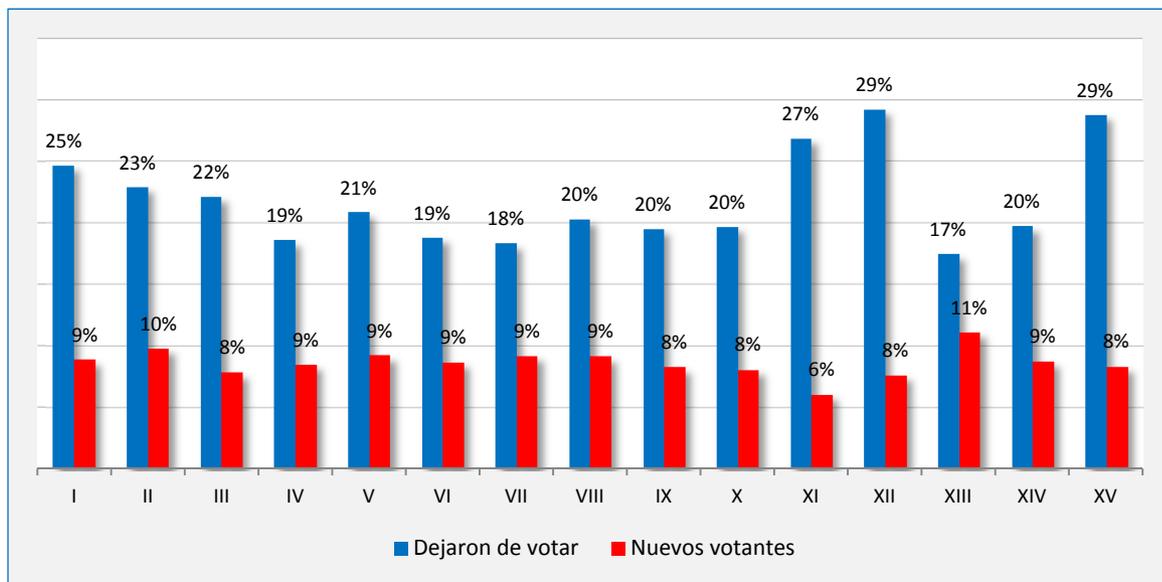
2.2 ¿Qué ocurrió a nivel regional y comunal?

En esta sección exploramos la dimensión geográfica de los cambios en la composición de votantes el año 2013. Primero, analizamos los efectos de la reforma en todas las regiones del país, exhibiendo el número de nuevos votantes y el de personas que dejaron de votar, de acuerdo a como lo hemos definido más arriba. Luego, estudiamos los cambios tras la reforma en todas las comunas de la Región Metropolitana, la región más populosa del país, debido a que el tamaño y heterogeneidad de sus comunas la convierten en un caso especialmente interesante.

La Figura 6 presenta los cambios tras la reforma en las regiones del país, ajustando por el número de votantes del padrón de cada región en 2013. En este caso, se puede apreciar que la Región Metropolitana fue la región en que menos votantes dejaron de participar en las elecciones (17 por ciento del total de inscritos), a pesar de que en los números absolutos fue la región donde más gente dejó de votar (ver Anexo 1), y fue la región en que más votantes nuevos participaron de las elecciones de noviembre 2013 (11 por ciento). Las regiones V y VIII están en el promedio en cuanto a la participación de nuevos votantes, 9 por ciento del padrón de cada una, y se ubican algo por debajo del promedio (22 por ciento) en cuanto a la fracción de personas que dejó de votar, 21 y 20 por ciento, respectivamente.

Otro aspecto relevante que se desprende de la Figura 6 es que la fracción de personas que dejó de votar en 2013 es mayor en las regiones extremas del país. En efecto, un 29 por ciento de los inscritos dejó de votar en las regiones XII y XV. Fracciones inferiores a las mencionadas, pero superiores al promedio nacional, se observan en las regiones I, II y XI. Parece improbable que este resultado sea una casualidad. Una conjetura que podría explicar estos datos es el costo de movilización. Es posible que tal costo sea más alto en las regiones extremas que en las más céntricas, quizás por la escasez de locales de votación o por problemas en la infraestructura vial que dificulten el acceso a los locales existentes.

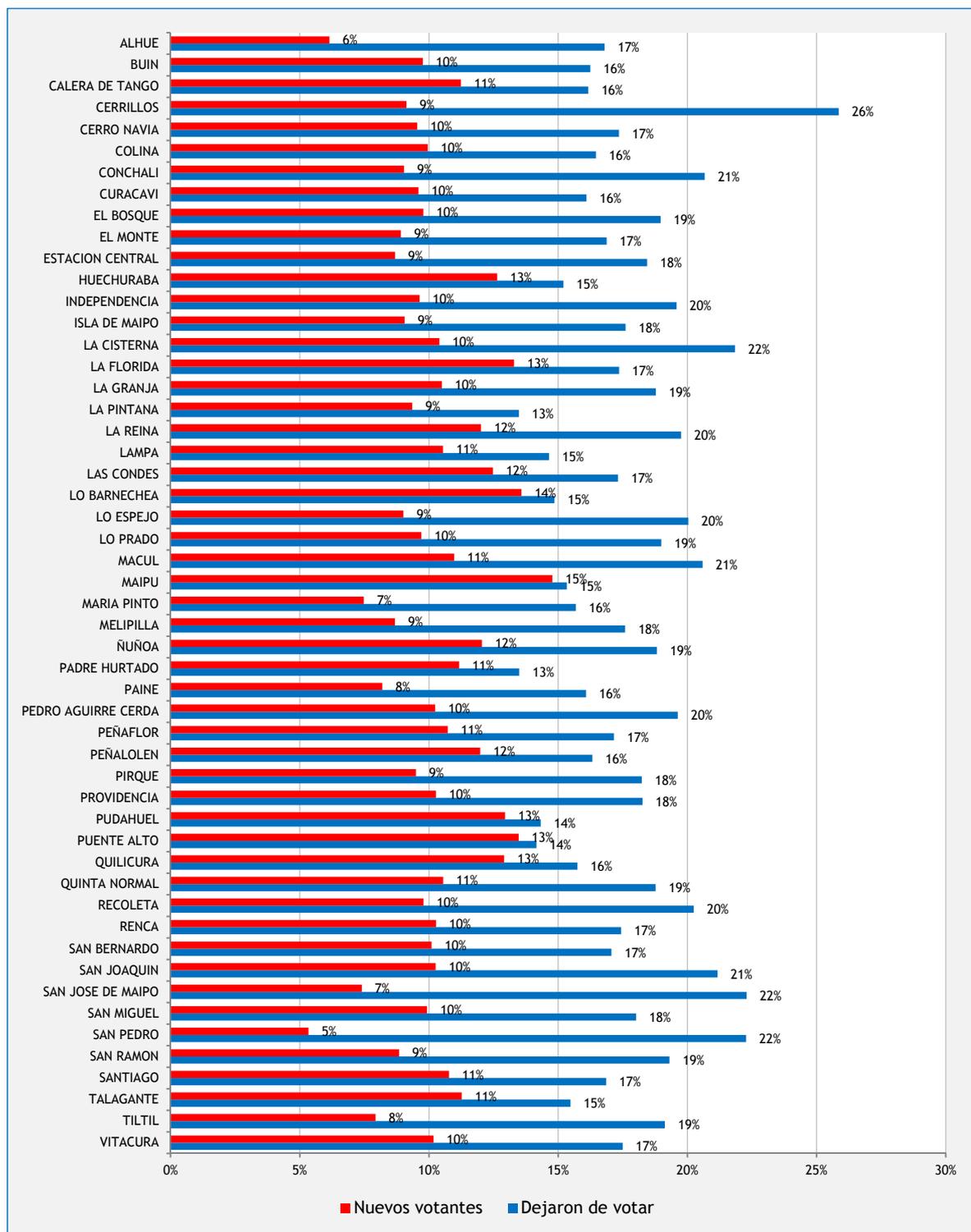
Figura 6: Cambios en la composición de votantes, por regiones, como porcentaje del padrón, 2013



Nota: El gráfico presenta la composición de los votantes según estatus de inscripción previa. “Nuevos votantes” corresponden a personas que no estaban previamente inscritas, pero que votaron en noviembre 2013; y “dejaron de votar” corresponde a personas que estaban previamente inscritas para votar, pero no lo hicieron en noviembre 2013. Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, la Figura 7 ilustra los cambios en la composición de votantes de las comunas de la Región Metropolitana, ajustando por el total de inscritos de cada comuna en 2013 (los cambios en números absolutos se presentan en el Anexo 2): la comuna de la RM que registró el mayor porcentaje de nuevos votantes en las elecciones de noviembre 2013 fue Maipú, con 15 por ciento, y el menor porcentaje lo tuvo San Pedro, con 5 por ciento. Tanto el promedio como la mediana de la fracción de nuevos votantes alcanzaron un 10 por ciento. Otras comunas que alcanzaron una proporción de nuevos votantes sobre el promedio fueron Lo Barnechea, que llegó a 14 por ciento, mientras que Huechuraba, La Florida, Pudahuel, Puente Alto y Quilicura alcanzaron un 13 por ciento de nuevos votantes. Por otra parte, la fracción promedio de personas que dejaron de votar en las comunas de la RM fue de 18 por ciento, 1 punto porcentual mayor que la mediana, 8 puntos porcentuales menos que el máximo, alcanzado por la comuna de Cerrillos y 5 puntos porcentuales más que el mínimo, alcanzado por las comunas de Padre Hurtado y La Pintana.

Figura 7: Cambios en la composición de los votantes, por comunas de la Región Metropolitana, como porcentaje del padrón, 2013



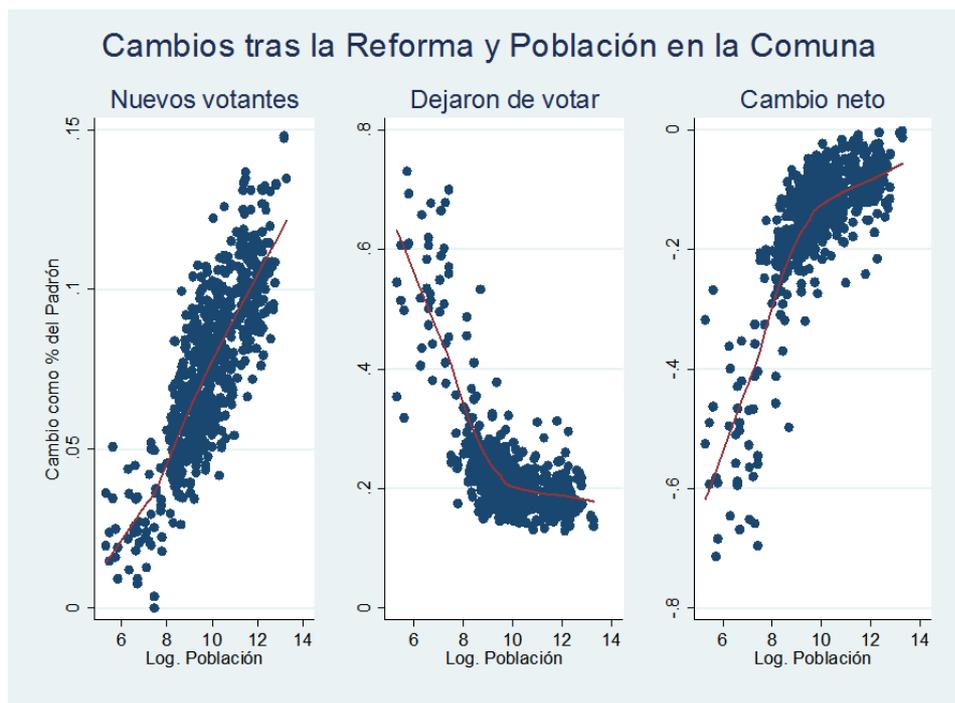
Nota: El gráfico presenta la composición de los votantes según estatus de inscripción previa. “Nuevos votantes” corresponden a personas que no estaban previamente inscritas, pero que votaron en noviembre 2013; y “dejaron de votar” corresponde a personas que estaban previamente inscritas para votar, pero no lo hicieron en noviembre 2013. Fuente: Elaboración propia.

3. Cambios en la participación electoral tras la reforma según características comunales

En esta sección analizamos la relación entre los cambios en la participación electoral tras la reforma con aspectos sociodemográficos de cada comuna, por ejemplo, la cantidad de población, la ruralidad, la densidad de la población, el ingreso promedio y la tasa de pobreza, variables que tradicionalmente se han asociado a la participación electoral a nivel comunal, de acuerdo a los estudios académicos nacionales. Los datos de población, ruralidad y densidad provienen del Censo 2012, los ingresos comunales provienen de la Encuesta Casen 2011 y corresponden al ingreso autónomo promedio por hogar, y los datos de pobreza provienen de la base de datos SAE del Ministerio de Desarrollo Social.

Antes de analizar las correlaciones, es importante destacar que ellas sólo permiten inferir patrones a nivel comunal y, por lo tanto, ninguna de estas implicancias puede ser utilizada para inferir comportamiento a nivel individual, pues las personas, analizadas individualmente pueden tener un comportamiento distinto al observado para un grupo de individuos.

Figura 8: Correlaciones entre los cambios tras la reforma y la población, 2013



Fuente: Elaboración propia.

La Figura 8 exhibe un conjunto de diagramas de dispersión que muestran la relación entre los nuevos votantes y los que dejaron de votar, ambos medidos como porcentaje de la población, y la cantidad de habitantes, en logaritmos, a nivel comunal. Cada línea grafica la relación *lowess* entre ambas variables. Las corre-

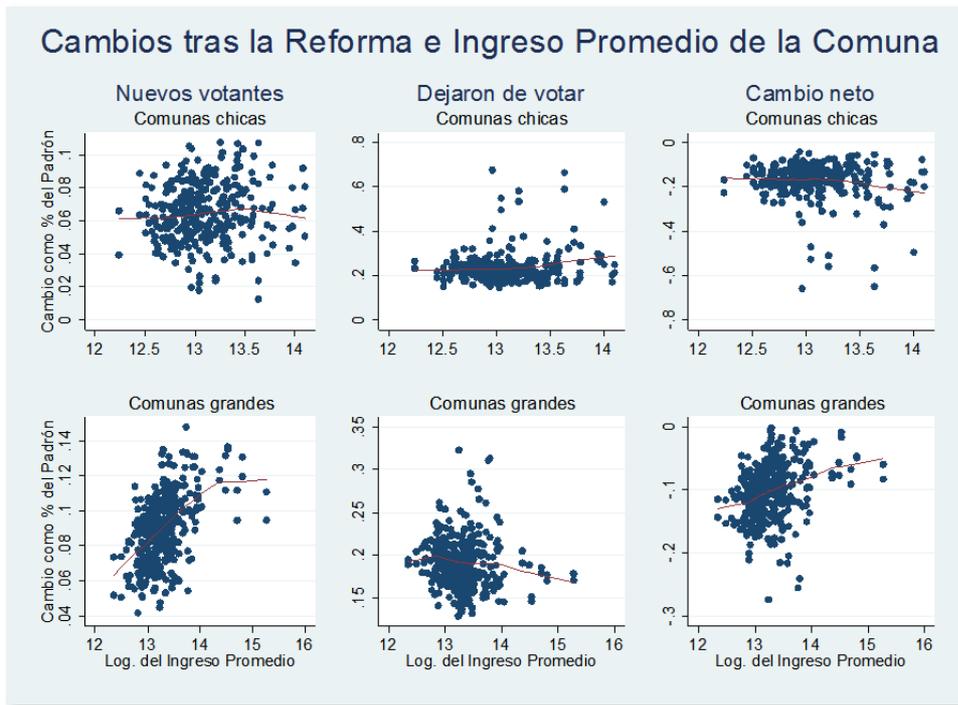
laciones indican que, en promedio, los nuevos votantes se concentraron en las comunas más populosas, mientras que quienes dejaron de votar se concentraron en las comunas más pequeñas, en términos de población.

Cabe destacar que la correlación expuesta en la Figura 8 no se explica por las diferencias en la proporción de personas inscritas antes de la reforma, ya que también encontramos esta correlación cuando los efectos de la ley de inscripción automática y voto voluntario se calculan como porcentaje de los no inscritos e inscritos, respectivamente. La correlación positiva entre el efecto neto de la reforma y la población es contraria a la idea de que la gente participa más en elecciones cuando la influencia de su voto es mayor, debido a que un solo voto pesa menos a medida que las comunas crecen en tamaño. No obstante, esta evidencia es coherente con los datos de interés en política que se observan a nivel individual en las encuestas. Por ejemplo, la encuesta CEP de septiembre y octubre 2013, un mes antes de las elecciones parlamentarias y presidenciales, revela que un 51 por ciento de los habitantes de áreas urbanas nunca habla de política con su familia y un 57 por ciento nunca habla de política con sus amigos, mientras que en zonas rurales, ambas cifras llegan a 65 y 67 por ciento, respectivamente. Ello es muestra de que habría un mayor nivel de politización en las personas que viven en áreas urbanas, algo que es más probable en las comunas con mayor población y que podría explicar la mayor participación electoral en las zonas más pobladas.

La Figura 9 presenta las correlaciones entre los cambios tras la reforma y el ingreso a nivel comunal. Se exhiben correlaciones diferentes dependiendo de la cantidad de habitantes de la comuna: si la población de la comuna está sobre la mediana de la población de todas las comunas de Chile en 2012, entonces se la califica como grande, en caso contrario, se la califica como pequeña. Las razones para hacer esta distinción por tamaño son: (1) que es probable que la dinámica política –por ejemplo, las campañas para atraer votantes y la información disponible respecto de los candidatos y sus propuestas– sea diferente entre comunas pequeñas y grandes; y (2) que hay una correlación estadísticamente significativa entre el ingreso y el tamaño de las comunas, como se verá más adelante.

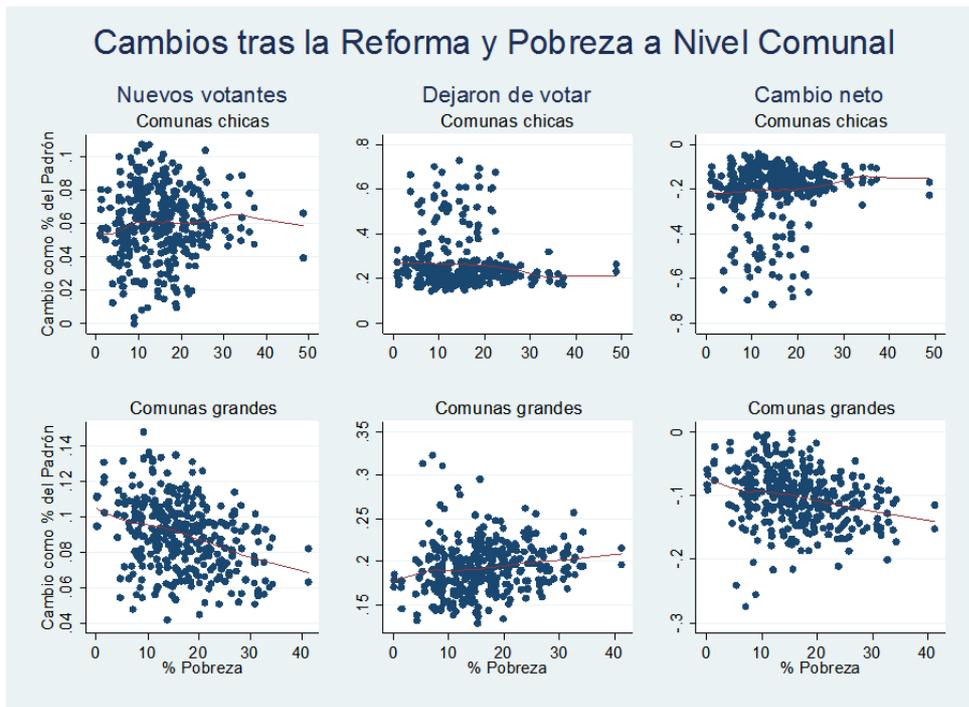
La Figura 9 muestra que no existe correlación entre los cambios tras la reforma y el ingreso promedio de la comuna en las comunas pequeñas. Por otra parte, en las comunas grandes, hay más nuevos votantes a medida que crece el ingreso comunal, salvo en las comunas con los ingresos más altos, mientras que no hay relación significativa, desde el punto de vista estadístico, entre el ingreso comunal y los que dejaron de votar. De esta forma, hay una correlación positiva y significativa estadísticamente, aunque pequeña en magnitud, entre el ingreso comunal y el cambio neto tras la reforma. Esto significa que sólo entre las comunas grandes hubo más nuevos votantes en las comunas de altos ingresos. Este resultado es coherente con la hipótesis clásica de que las personas más acomodadas son más propensas a votar. Una vez que los costos de inscripción fueron eliminados por la reforma y el voto se hizo voluntario, entonces fueron las personas que habitan en las comunas grandes y con gente relativamente más acomodada, las que en mayor medida participaron por primera vez en una elección.

Figura 9: Correlaciones entre los cambios tras la reforma y el ingreso comunal, 2013



Fuente: Elaboración propia.

Figura 10: Correlaciones entre los cambios tras la reforma y la tasa de pobreza comunal, 2013



Fuente: Elaboración propia.

La Figura 10 exhibe las correlaciones entre los efectos de la reforma y la tasa de pobreza de la comuna, ésta última como una manera de aproximar el nivel socioeconómico de la comuna. En las comunas pequeñas, la tasa de pobreza tiene una débil correlación positiva con la tasa de nuevos votantes y una relación marginalmente negativa con la tasa de personas que dejaron de votar. Por otra parte, en las comunas grandes, se observa una relación negativa entre los nuevos votantes y la tasa de pobreza y una correlación marginalmente positiva entre los que dejaron de votar y el porcentaje de pobres que habitan en la comuna. Estos resultados significarían que la pobreza, a nivel comunal, estaría asociada a un leve aumento de la participación electoral en las comunas pequeñas, mientras que en las comunas grandes ocurriría lo contrario. El resultado para las comunas grandes es coherente con la hipótesis de que las personas más acomodadas son más propensas a votar, mientras que el resultado de las comunas pequeñas no lo es. La dinámica detrás de estos resultados, sin lugar a dudas, requiere de más investigación.

Para verificar la robustez de estas correlaciones, estimamos regresiones lineales de los cambios tras la reforma (cantidad de nuevos votantes y de quienes dejaron de votar y cambio neto), a nivel comunal, utilizando Mínimos Cuadrados Ordinarios.⁹ Las variables explicativas utilizadas en este ejercicio fueron la población (en logaritmos), el porcentaje de población rural, la densidad de población (en logaritmos), el ingreso promedio (en logaritmos) y la tasa de pobreza. Los resultados de este ejercicio muestran que, en promedio, los nuevos votantes son más mujeres que hombres, y provienen de las comunas más grandes en términos de población, coherente con lo observado en el diagrama de la Figura 8, y más densas poblacionalmente. El número de nuevos votantes estaría asociado al ingreso promedio de la comuna, pero no a su tasa de pobreza, congruente con lo observado en las Figuras 9 y 10. Por otra parte, en cuanto a quienes dejaron de votar, este análisis muestra que tienen mayor probabilidad de ser hombres que mujeres, de las comunas menos populosas y densas del país, con bajas tasas de población rural y de ingresos promedio bajos –aunque la correlación con esta variable es débil– y no está asociada a una nivel de tasa de pobreza en particular, lo que también es coherente con lo observado en los diagramas de las Figuras 9 y 10.¹⁰ Por último, el cambio neto, en particular, la caída en el número de votantes totales, está asociado a los hombres, que viven en comunas populosas y densas, con altas tasas de población rural, pero no está asociado al ingreso promedio o la tasa de pobreza comunal.

Cabe destacar, una vez más, que los resultados descritos en esta sección no son causales y tampoco son necesariamente válidos para explicar el comportamiento a nivel individual. A pesar de ello, es importan-

⁹ Los resultados de las regresiones no se presentan debido a que no son importantes para comprender el fenómeno de interés del artículo.

¹⁰ En cierto sentido, estos resultados aparecen como contradictorios, ya que uno esperaría encontrar estimaciones con diferente signo en ingresos y pobreza. Por ejemplo, dado que las comunas con una gran cantidad de personas que dejaron de votar tienden a ser comunas de bajo ingreso promedio, se esperaría que fueran también comunas con altos niveles de pobreza. Sin embargo, eso no se observa en los resultados de las regresiones. Esto podría sugerir que la distribución del ingreso al interior de las comunas es relevante para comprender la participación electoral. No obstante, se requiere más investigación para entender completamente las razones detrás de estos resultados.

te discutir si la reforma aumentó el sesgo de clase en la participación electoral, aspecto que ha concentrado mayormente la atención de académicos y políticos. Como se ilustra en las Figuras 9 y 10, la evidencia de relación entre el cambio neto tras la reforma, y el ingreso promedio o la tasa de pobreza, a nivel comunal, es virtualmente inexistente. De este modo, al igual que varios de los trabajos previos sobre participación electoral en Chile, la evidencia sobre el sesgo de clase en la participación electoral no es concluyente.

4. Discusión de los efectos de la reforma

La sección 2 discutió los cambios en participación electoral tras la entrada en vigencia de la ley de inscripción automática y voto voluntario para las elecciones de noviembre 2013. Por otra parte, la sección 3 presentó correlaciones, a nivel comunal, para caracterizar tales cambios. Sin embargo, como hemos dicho, tales cambios no tienen una interpretación causal. En esta sección nos preguntamos: ¿es posible dar una interpretación causal al análisis de la sección 2? En otro artículo, que está actualmente en proceso de publicación, evaluamos esa pregunta, usando una metodología que, creemos, nos permite distinguir entre la parte de los cambios que se puede atribuir a la reforma (el efecto causal) de la parte que se debería a otros factores (ver Cox y González 2016).

La metodología en dicho artículo se basa en los siguientes supuestos: (1) Quienes estaban previamente inscritos fueron afectados por el voto voluntario solamente, y no por la inscripción automática, porque ya estaban inscritos en el padrón electoral. (2) Quienes no estaban inscritos antes de la reforma, fueron afectados por la inscripción automática y también por el voto voluntario, porque posiblemente la obligación de votar, y no sólo la obligación de inscribirse, contribuía a que no se inscribieran. (3) No todos los votantes nuevos pueden ser atribuidos a los efectos de la inscripción automática (y el voto voluntario), pues aun en ausencia de la reforma, hay gente que se podría haber inscrito de todas formas. Con esto en mente, estimamos una proyección de la cantidad de personas que se habrían inscrito de todas formas, por rango de edad y género a nivel comunal, cifra que se restó del total de nuevos votantes para obtener el efecto conjunto de la inscripción automática y el voto voluntario. (4) No todos los que dejaron de votar pueden ser atribuidos al voto voluntario, ya que en ausencia de la reforma, los inscritos se podrían haber abstenido de todos modos (ya lo hacían en el sistema antiguo, a pesar de que el voto era obligatorio). Así, tomamos la cantidad de personas que dejaron de votar en noviembre 2013, y le restamos una proyección de la abstención electoral por género a nivel comunal, para calcular el impacto causal del voto voluntario.

Tanto en el caso de las proyecciones para las tasas de inscripción como para las de abstención, consideramos distintos supuestos y calculamos cotas (*bounds*) a las proyecciones máximas y mínimas, con el fin de entregar una idea del grado de (in)certidumbre de nuestras estimaciones.

Siguiendo esta metodología, el efecto causal atribuible a la inscripción automática (junto al voto voluntario), fue un aumento de la participación electoral de 17,3%, como porcentaje de los que no estaban previamente inscritos (con una cota mínima de 14,2 y una máxima de 19,9%). Esto significaría que cerca de un sexto de los no inscritos acudió a las urnas en noviembre 2013 exclusivamente gracias a la reforma. Co-

mo porcentaje de la población en edad de votar, el impacto de la inscripción automática y el voto voluntario fue un incremento de 7,1% en la participación electoral (con una cota mínima de 5,8 y una máxima de 8.3%).

Por otra parte, el efecto causal atribuible al voto voluntario exclusivamente, fue una caída de la participación electoral de 20,5% (con una cota mínima de 16,5 y una máxima de 24,5%), como porcentaje de los previamente inscritos. Esto significaría que un quinto de los que estaban inscritos en el sistema antiguo dejó de votar en noviembre de 2013 exclusivamente por la reforma. Como porcentaje de la población en edad de votar, el impacto del voto voluntario fue un descenso de 12% (con una cota mínima de 9,7 y una máxima de 14,4%) en la participación electoral.

En consecuencia, el efecto neto, atribuible exclusivamente a la reforma, estimado de acuerdo a la metodología propuesta por Cox y González (2016) corresponde a una caída de la participación electoral de 5 puntos porcentuales (con una cota mínima de 1,5 y una máxima de 8,5) de la población en edad de votar, equivalentes a poco menos de 700.000 votantes, un número importante si consideramos que la participación electoral en noviembre 2013 alcanzó un 49%.

5. Conclusión

Este artículo presenta el primer análisis empírico de los cambios en participación electoral tras la reforma según estatus de inscripción previa, para el caso de la elección presidencial y parlamentaria de noviembre de 2013. Usando datos novedosos, calculamos qué parte de los votantes corresponde a personas que igualmente votaban en el sistema anterior, y qué parte corresponde a personas que comenzaron a votar sólo desde que el voto dejó de ser obligatorio, distinguiendo además por género, edad, comuna y región.

Los datos indican que hubo 1.321.401 nuevos votantes, esto es, personas que no estaban inscritas en el régimen anterior y que votaron en 2013. Esto significa que en torno a uno de cada cinco votantes de la elección de 2013 estaba votando por primera vez en su vida en una elección presidencial. A la vez, 2.624.724 personas que estaban inscritas antes de la reforma, no acudieron a las urnas en 2013. Esto significa que cerca de una de cada tres personas que estaban inscritas en el sistema anterior no votaron en 2013. En términos generales, cabe destacar que estos cambios implican que hubo un gran recambio de votantes tras la reforma: poco menos de 4 millones de personas, equivalentes a cerca de 30% del padrón en 2013.

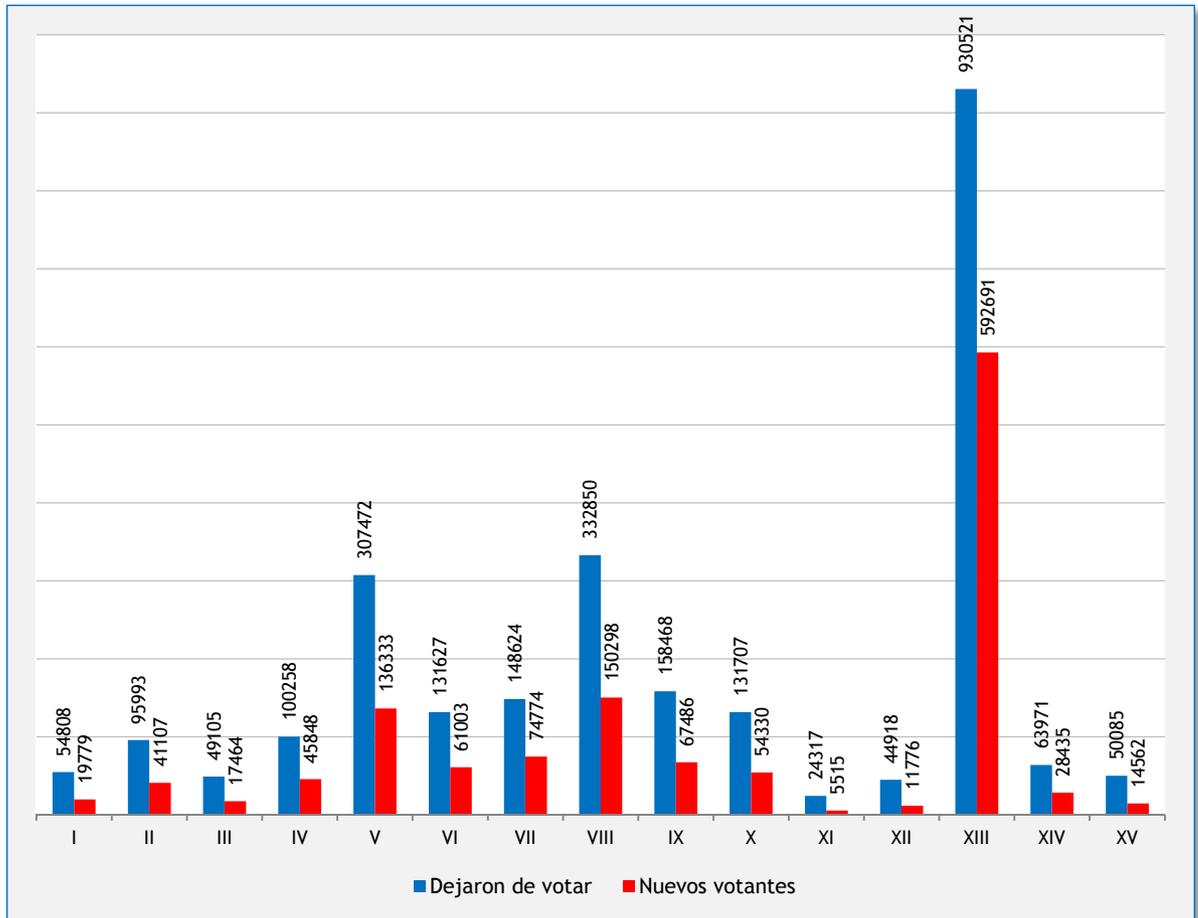
Las mujeres que no estaban inscritas antes de la reforma fueron a votar en mayor medida que los hombres que no lo estaban, a la vez que los hombres previamente inscritos dejaron de votar en mayor medida. En cuanto a la composición etaria de los votantes, se observa que en 2013 hubo un incremento neto en la participación electoral de los chilenos entre 18 y 34 años, y una pérdida neta de votantes mayores de 35 años, la cual se concentra principalmente en los votantes de entre 40 y 55 años de edad. Como consecuencia, el sesgo etario que se observaba en el padrón, al momento de establecerse la reforma, se redujo importantemente.

Analizamos también la distribución de estos cambios por regiones y comunas. La Región Metropolitana tuvo la mayor proporción de nuevos votantes y la menor de quienes dejaron de votar. Los datos sugieren que las regiones más extremas del país, tales como la XII, XV, I, II y XI, presentan una mayor proporción de personas que dejaron de votar. En cuanto a comunas, se observan relativamente más nuevos votantes en las más populosas, así como menos personas que dejaron de votar. La relación entre los cambios tras la reforma y el nivel de ingreso o la tasa de pobreza comunal no es concluyente respecto del sesgo de clase.

Recientemente, y quizás porque se aproxima un nuevo ciclo de elecciones, la voluntariedad del voto ha vuelto a ser objeto de debate. Cuando el país cambió su sistema electoral de voto obligatorio e inscripción voluntaria a inscripción automática y voto voluntario, se habló mucho sobre qué pasaría, pero en realidad poco se sabía, probablemente porque son pocos los países que tienen voto obligatorio (sólo 26 de 199, la mayoría en América Latina) y porque son todavía menos los casos que han cambiado de un sistema a otro. Así, la reforma se implementó con poca información y los resultados sorprendieron, en particular, por la caída en participación electoral. Ahora está en discusión el retorno al voto obligatorio y creemos que es necesario enfrentar este debate habiendo analizado, en profundidad, los efectos de la reforma llevada a cabo hace sólo cuatro años. Esperamos que este artículo contribuya a ese objetivo. No obstante, aunque la evidencia empírica es fundamental para informar este debate, creemos que, en última instancia, la deseabilidad del voto obligatorio obedece principalmente a argumentos normativos.

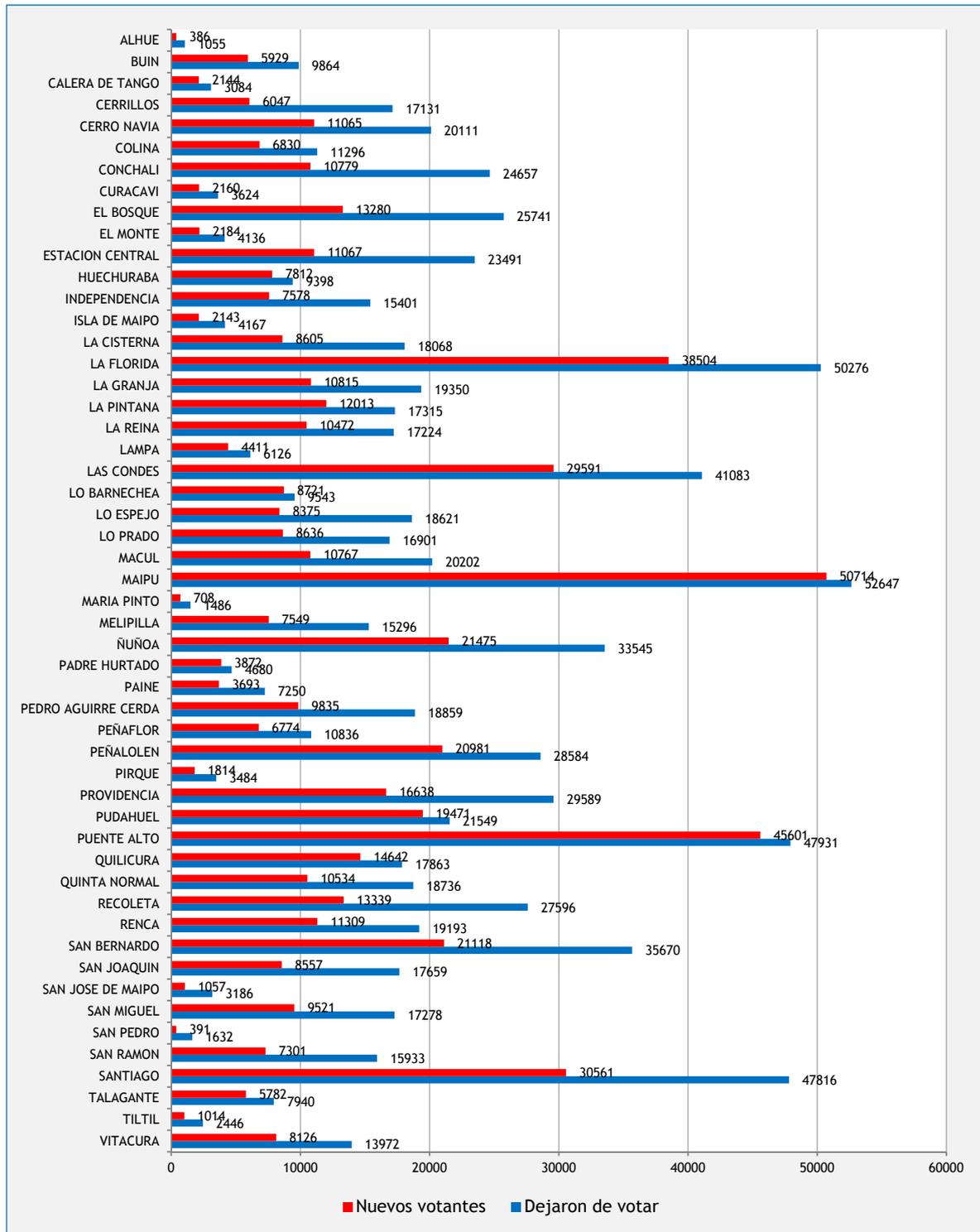
Anexos

Anexo 1: Cambios en la composición de los votantes, por regiones, 2013



Nota: El gráfico presenta la composición de los votantes según estatus de inscripción previa. “Nuevos votantes” corresponden a personas que no estaban previamente inscritas, pero que votaron en noviembre 2013; y “dejaron de votar” corresponde a personas que estaban previamente inscritas para votar, pero no lo hicieron en noviembre 2013. Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2: Cambios en la composición de los votantes, por comunas de la Región Metropolitana, 2013



Nota: El gráfico presenta la composición de los votantes según estatus de inscripción previa. “Nuevos votantes” corresponden a personas que no estaban previamente inscritas, pero que votaron en noviembre 2013; y “dejaron de votar” corresponde a personas que estaban previamente inscritas para votar, pero no lo hicieron en noviembre 2013. Fuente: Elaboración propia.

Referencias

- Ansolabehere, S. y Koninsky, D. (2005). "The Introduction of Voter Registration and Its Effect on Turnout". *Political Analysis*.
- 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.
- Bechtel, M., Hangartner, D. y Schmid, L. (2015). "Compulsory Voting, Habit Formation, and Political Participation." Documento de Trabajo.
- Braconnier, C., Dormagen, J-Y., Pons, V. (2013). "Voter Registration Costs and Disenfranchisement: Experimental Evidence from France". Documento de Trabajo.
- Brieba, D. (2013). "Análisis de los Resultados de las Elecciones Municipales 2012". *Horizontal. Chile*.
- Bucarey, A., Engel, E y Jorquera, M. (2013). "Determinantes de la Participación Electoral en Chile". Documento de Trabajo.
- Burden, B., Canon, D., Mayer, K., Moynihan, D (2014). "Election Laws, Mobilization, and Turnout: The Unanticipated Consequences of Election Reform". *American Journal of Political Science*.
- Burden, B.C. y Neiheisel, J. R. (2013). "Election Administration and the Pure Effect of Voter Registration on Turnout". *Political Research Quarterly*.
- CEP (2013). "Estudio Nacional de Opinión Pública Nº 40 – July-August 2013. [Computer File]. Santiago: Centro de Estudios Públicos, disponible en www.cepchile.cl.
- Chile B (2013). "Voto voluntario: quiénes son los promotores y cómo votaron sus responsables". Available at <http://www.chileb.cl/noticias/voto-voluntario-quienes-son-los-promotores-y-como-votaron-sus-responsables/>, visitado el 13 de marzo de 2015.
- Contreras, G. y Navia, P. (2012). "Participación Electoral en Chile: 1988-2010". Disponible en http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/11122012%20-%20Contreras,%20Gonzalo%20-%20Navia,%20Patricio.pdf.
- Corvalán, A. y Cox, P. (2013). "Class-biased electoral participation: The youth vote in Chile". *Latin American Politics and Society*, 55(3): 47-68.
- Corvalán, A. y Cox, P. (2013). "¿Quién Votó en Chile con Sufragio Voluntario? Evidencia con Datos Individuales y Agregados". Manuscrito.
- 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).
- Corvalán, A., Cox, P. y Zahler, A. (2012). "Voto voluntario: ... ¡y votaron más los ricos!" Ciper Chile.
- Corvalán, A., Melo, E., Sherman, R. y Schum, M. (2015). "A partial Identification Approach to an Ecological Interference Problem". Documento de Trabajo.
- Cox, L. y González, R. (2016). "Voluntary Voting and Automatic Registration in Chile. Disentangling the Effects of Simultaneous Reforms in Turnout". Documento de Trabajo.

- Cutts, D., Fieldhouse, E. y John, P. (2009). "Is Voting Habit Forming? The Longitudinal Impact of a GOTV Campaign in the UK". *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*.
- Fowler, A. (2013), "Electoral and Policy Consequences of Voter Turnout: Evidence from Compulsory Voting in Australia". *Quarterly Journal of Political Science*.
- Franklin, D. y Grier, E. (1997). "Effects of Motor Voter Legislation. Voter Turnout, Registration, and Partisan Advantage in the 1992 Presidential Election". *American Politics Quarterly*.
- Franklin, M. (1999). "Electoral Engineering and Cross-National Turnout Differences: What Role for Compulsory Voting?" *British Journal of Political Science*.
- Gerber, A., Green, D. y Shachar, R. (2003). "Voting May Be Habit-Forming: Evidence from a Randomized Field Experiment". *American Journal of Political Science*.
- Glynn, A. y Quinn, K. (2011). "Why Process Matters for Causal Inference?" *Political Analysis* 19.
- Górecki, M. (2015). "Age, Experience and the Contextual Determinants of Turnout: A Deeper Look at the Process of Habit Formation in Electoral Participation." *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*.
- Highton, B. (1997). "Easy Registration and Voter Turnout". *The Journal of Politics*.
- Huneeus, C., Lagos, M. y Díaz, A. (2015). *Los dos Chiles. Controversias del voto voluntario e inscripción automática: Los que no votaron y quienes decidieron por ellos*. Santiago: Catalonia.
- 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.
- King, G. (1997). "A Solution to the Ecological Inference Problem". Princeton.
- Knack, S. (2001). "Election-day Registration: The Second Wave." *American Politics Research* 29.
- La Tercera (2013). "Bachelet dice que cambió de opinión sobre voto voluntario". Disponible en <http://diario.latercera.com/2013/11/08/01/contenido/pais/31-150266-9-bachelet-dice-que-cambio-de-opinion-sobre-voto-voluntario.shtml>, visitado el 16 de noviembre de 2015.
- La Tercera (2015). "Senadores presentan reforma constitucional que busca restablecer el voto obligatorio. Disponible en <http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/07/674-636974-9-senadores-presentan-reforma-constitucional-que-busca-restablecer-el-voto.shtml>, visitado el 16 de noviembre de 2015.
- Ley N° 19.947, Establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a presidente de la república, parlamentarios y alcaldes. Publicado en el Diario Oficial el 6 de diciembre de 2012.
- 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.
- Martinez, M. y Hill, D. (1999). "Did Motor Voter Work?". *American Politics Research* 27.

- Matta, J.J. (2009). "El efecto del voto obligatorio sobre las políticas redistributivas: teoría y evidencia para un corte transversal de países". Tesis para el grado de economista, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Navia, P. (2004). "Participación electoral en Chile, 1988-2001". *Revista de Ciencia Política*, vol. 24, núm. 1, 2004. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Navia, P. y del Pozo, B. (2012). "Los efectos de la voluntariedad del voto y de la inscripción automática en Chile". *Estudios Públicos*, 127.
- Neiheisel, J.R. y Burden, B.C. (2012). "The Impact of Election Day Registration on Voter Turnout and Election Outcomes". *American Politics Research*.
- Pérez-Liñán, A. (2001). "Neoinstitutional Accounts of Voter Turnout: Moving beyond Industrial Democracies". *Electoral Studies*.
- Piñera, S. (2012). "Promulgación Ley Inscripción Automática y Voto Voluntario". Disponible en <http://www.prensapresidencia.cl/discurso.aspx?codigo=7473>.
- Ramírez, J. (2013). "Municipales 2012. Indagando en la Abstención y otros aspectos". Serie Informe: Sociedad y Política. *Libertad y Desarrollo*.
- Rhine, S. (1995). "Registration Reform and Turnout Change in the American States". *American Politics Quarterly*.
- Robert D. Brown, R.D. y Wedeking, J. (2006). "People Who Have Their Tickets But Do Not Use Them: 'Motor Voter,' Registration, and Turnout Revisited". *American Politics Research*.
- Segpres (2011). "Diez mitos sobre el Voto Voluntario y el Voto desde el Extranjero", available at <http://www.minsepres.gob.cl/2011/04/diez-mitos-sobre-el-voto-voluntario-y-el-voto-desde-el-extranjero/>, visitado el 13 de marzo de 2015.

Serie Debates de Política Pública

Las desigualdades en la atención médica en los últimos 20 años

CAROLINA VELASCO O. Y JOSEFA HENRÍQUEZ (autores)

Número 13, Noviembre de 2015

Enfoques complementarios para la evaluación social de proyectos

CLAUDIO A. AGOSTINI Y SLAVEN RAZMILIC (autores)

Número 12, Octubre de 2015

Reforma de la política: Una mirada sistémica

ISABEL ANINAT S., LUCAS SIERRA I. Y RICARDO GONZÁLEZ T. (autores)

Número 11, Septiembre de 2015

Comunidades locales y proyectos de inversión: Hacia la construcción de consensos

ANDRÉS HERNANDO Y SLAVEN RAZMILIC (autores)

Número 10 julio 2015

La prohibición a los fines de lucro y propuestas de gobierno para las universidades chilenas

IGNACIO VALENZUELA NIETO

Número 9 junio 2015

Fortalecimiento de la carrera docente

SYLVIA EYZAGUIRRE Y FERNANDO OCHOA

Número 8 abril 2015

Fortalecimiento de la función fiscalizadora del Servel

ISABEL ANINAT S. Y RICARDO GONZÁLEZ T.

Número 7 abril 2015

Subsidio al arriendo: primeros resultados y pasos a seguir

SLAVEN RAZMILIC

Número 6 marzo 2015

El sector energético en Chile y la Agenda de Energía 2014: Algunos elementos para la discusión

ANDRÉS HERNANDO

Número 5 diciembre 2014

Impuesto territorial y financiamiento municipal

SLAVEN RAZMILIC

Número 4 noviembre 2014

Desafíos y algunos lineamientos para el sistema de seguros de salud en Chile

CAROLINA VELASCO O.

Número 3 octubre 2014

Financiamiento permanente no electoral de los partidos políticos

ISABEL ANINAT S. Y RICARDO GONZÁLEZ T.

Número 2 septiembre 2014

Un sistema electoral mixto para el presidencialismo chileno

LUCAS SIERRA I. Y RICARDO GONZÁLEZ T.

Número 1 agosto 2014

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

www.cepchile.cl