

HACIA UNA PARTICIPACIÓN ELECTORAL DE MAYOR CALIDAD



JUAN IGNACIO GARCÍA
SERVICIO ELECTORAL CHILE

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

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

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

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

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

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

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

LA INSCRIPCIÓN ELECTORAL AUTOMÁTICA Y EL VOTO VOLUNTARIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LA VOTACIÓN DE CHILENOS EN EL EXTRANJERO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EL VOTO ELECTRÓNICO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LA INTERVENCIÓN ELECTORAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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