

PARTICIPACIÓN ELECTORAL OBLIGATORIA: UNA DEFENSA¹



TOMÁS CHUAQUI

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

I

Como es bien sabido, en promedio los índices de interés en temas públicos son más bien bajos en la mayor parte de los países del mundo, lo que se manifiesta en los reducidos niveles de participación electoral, especialmente en las democracias en las que ésta es voluntaria. No es obvio, sin embargo, que los bajos índices de participación electoral sean un problema en sí mismo. Es fácil argumentar, por un lado, que se trata más bien de un síntoma de problemas más «profundos» de desafección política cuya solución requeriría reformas muy radicales de las democracias contemporáneas, a nivel de los sistemas de partidos, de los mecanismos de participación, o incluso de los programas de educación y socialización cívica y política. Por otro lado, también es posible no reconocer que niveles bajos de participación electoral constituyan un déficit democrático, y plantear que estos niveles son, ya sea, satisfactorios, o que es un índice irrelevante en la evaluación de la calidad del funcionamiento de un régimen democrático. Después de todo, ¿estaría alguien seriamente dispuesto a sugerir que la democracia argentina es superior a la suiza sólo porque está más arriba en el ranking de promedios de participación electoral?²

¹ Algunas de las ideas aquí presentadas han sido incluidas en forma más sintética en Chuaqui (2005).

² Argentina se ubica en el lugar 66 en el mundo con un promedio de 70,6% de participación de población en edad de votar en 16 elecciones desde 1945. Suiza se

En este trabajo presentaré una línea de argumentación principal para justificar la obligatoriedad de la participación electoral. Puesto que ya han sido presentados por otros estudiosos del tema, no revisaré en detalle algunos planteamientos, de diversa plausibilidad, que persiguen el mismo objetivo a través de razonamientos distintos, y me concentraré en un conjunto acotado de argumentos que se refieren principalmente a la interpretación de esta obligatoriedad como coherente con la protección de la libertad individual. Es decir, se trata de un argumento más bien normativo, que se distingue de perspectivas que se enfocan en las consecuencias positivas que presumiblemente la obligatoriedad provocaría sobre el sistema político. A pesar de que en algunas instancias se presentan argumentos enmarcados en una lógica de costos versus beneficios, y por ende en una lógica aparentemente consecuencialista, considero que el sustento crucial de la posición defendida corresponde más bien a la idea de que la obligatoriedad de la participación electoral no constituye una infracción a la libertad personal.

II

Para comenzar, sólo un par de prevenciones. Si se persigue elevar la calidad de la democracia, debe reconocerse que los sistemas de inscripción, y de obligatoriedad o voluntariedad en la participación electoral, son de importancia sólo relativa. Hay muchos otros elementos del sistema político democrático que deberían ser considerados desde una perspectiva más integral. Es indudable que, como ya se ha sugerido, niveles altos de participación electoral por sí solos no necesariamente evidencian la existencia de un sistema democrático consolidado, o eficaz, o especialmente justo; ni tampoco puede inferirse inmediatamente el arraigo de una cultura democrática bien difundida en la ciudadanía. De hecho, en algunas instancias coyunturales específicas podría implicar algo bastante distinto, como la existencia de una grave crisis del sistema que moviliza a grandes números de votantes, o de un muy recientemente instalado, y proba-

ubica en el lugar 138, con un promedio de 49,3% en 13 elecciones durante el mismo período. Véase International IDEA, sin fecha; este documento de IDEA también muestra el descenso en el promedio de participación electoral a nivel mundial.

blemente frágil, régimen democrático.³ De lo anterior, eso sí, no se sigue en absoluto una conclusión inversa, esto es, que bajos índices de participación impliquen altos niveles de satisfacción. La evidencia indica justamente lo contrario: los que no votan se encuentran en rangos de apoyo a la democracia similares, o menores, a los que sí lo hacen, a pesar de que, no sorprendentemente, manifiestan un grado de desinterés en la política mayor que los inscritos.⁴ En general, no es el caso que los que se abstienen de votar lo hagan porque rechazan en forma más radical que el resto el régimen democrático *per se*. En efecto, no parece posible aventurar ninguna inferencia específica en relación a los que no votan sólo sobre la base de su comportamiento electoral.⁵ Aún así, algunos ciudadanos podrían aducir que su abstención electoral involucra algún tipo de expresión política, al igual que la participación más activa de los que votan. Es innegable que esto puede ser así a nivel subjetivo; es decir, cada sujeto puede sentir que expresa algo cuando tiene la opción, y la ejerce conscientemente, de no votar. Pero en cuanto mecanismo de comunicación política intersubjetivo, el abstenerse de votar es sumamente ineficiente. En

³ Estoy pensando, por ejemplo, en los altos niveles de participación que típicamente se dan durante los primeros años de las transiciones a la democracia luego de períodos autoritarios. En Chile, el plebiscito de 1988, que contó con una muy alta participación electoral, es un caso representativo.

⁴ Esta evidencia proviene, claro está, de encuestas de opinión pública, y sólo de aquéllas que registran las diferencias entre los encuestados y encuestadas que votaron, o que están inscritos(as) y los(as) que no. Me detengo en este punto para remarcar el hecho de que no es posible inferir un sentido específico y claro del abstencionismo, ni mucho menos aventurar una predicción de cómo votarían los que actualmente no lo hacen si se vieran obligados a hacerlo (véase, por ejemplo, Huneus, 2006: 13-44; también Lehmann, 1998).

⁵ Esto es especialmente cierto en el caso chileno. Dada la muy peregrina combinación de inscripción voluntaria y voto obligatorio, se ha instalado, en la práctica, un fuerte desincentivo a la participación electoral. ¿Qué agente medianamente racional, si tiene alguna duda, por pequeña que fuese, y por las razones que fuera, en cuanto a votar o no, estaría dispuesto a inscribirse bajo el requerimiento de que tal inscripción lo condena a participar por el resto de su existencia? En este contexto, atribuirle alguna peculiaridad político-ideológica a los que no se inscriben simplemente no se sostiene. Así, se remarca el hecho de que la abstención no es «expresiva» de ningún mensaje político en particular, y que toda interpretación de su sentido será mera especulación.

cualquier caso, la abstención electoral es de difícil interpretación, y como se ha dicho, no es para nada claro que involucre rechazo o desafección, sino que puede significar un sinnúmero de otras cosas. En efecto, la realidad respecto del caso chileno en cuanto a cómo son los que no votan, puede ser bastante distante de lo que podría colegirse intuitivamente: lo poco que se sabe respecto de las opiniones y perspectivas de este grupo, mayoritariamente compuesto por personas entre 18 y 29 años, es que en realidad sus posiciones y percepciones de lo político tienden a ser similares respecto de las personas que sí votan, especialmente si se las estratifica de acuerdo a tramos etarios (Huneus, 2006; Lehmann, 1998).

Es evidente que los mecanismos de inscripción, y las fórmulas obligatorias o voluntarias, son aspectos importantes, pero no los únicos involucrados en el esfuerzo por aumentar los índices de participación electoral y, obviamente, no deben pensarse como una panacea para todos los problemas de la democracia: mejorar la educación cívica, transparentar las decisiones y la información política, regular las encuestas de opinión pública, aumentar la «calidad» del debate público, incrementar la competitividad de las elecciones —cosa que está ligada en el caso chileno a la reforma del sistema electoral binominal— son todos elementos que podrían incidir en aumentar la participación electoral. Sin embargo, debe también consignarse que la evidencia que conocemos demuestra, sin lugar a dudas, que el mecanismo más eficaz para aumentar la participación electoral es la introducción de la obligatoriedad en alguna de sus formas, en especial, pero no de manera exclusiva, en aquellos casos en los que la obligatoriedad se sanciona efectivamente.⁶

También quisiera dejar en claro que, a pesar de que defenderé la alternativa de la inscripción automática y la obligatoriedad de la participación electoral, considero que el actual sistema que existe en Chile es tan perverso, que incluso soluciones a medias como la inscripción automática y el voto voluntario serían preferibles. Es más: incluso propuestas muy malas como la inscripción voluntaria y el voto voluntario también serían —aunque con serias reservas y mu-

⁶ Véase Hirczy (1994) y Hill y Louth (2004). Para la evidencia empírica del impacto de la obligatoriedad del voto, véase IDEA (2004) y el resumen de la data en Valenzuela (2006).

chas calificaciones y reparos— preferibles al advenedizo sistema actual de inscripción voluntaria y voto obligatorio, combinación que francamente no puede ser considerada sino como el peor de todos los mundos.

III

Podría argumentarse que la participación en elecciones es sólo una de las múltiples formas que puede tomar la participación política. Mucho se ha hablado de las «nuevas formas de participación», a pesar de que casi nunca se explicita qué es lo que se quiere decir con esta tan manida frase. Ciertamente la pertenencia a movimientos y asociaciones que persiguen influir sobre la toma de decisiones públicas debe ser reconocida como una forma de participación política muy relevante. Sin embargo, me parece que tanto por razones históricas —es decir, por el simbolismo derivado de las luchas por el sufragio universal— como por su sentido expresivo de una condición ciudadana plena, la participación electoral debe ser considerada como una manifestación fundamental de la participación política. En otras palabras, la participación electoral es una de las expresiones más elementales de nuestra condición ciudadana puesto que, en una democracia representativa, provee la oportunidad para indicar nítidamente nuestras preferencias y voluntades políticas.

En primer lugar, la inscripción automática se justifica en el contexto de una interpretación de la soberanía popular. Se es ciudadano o ciudadana no porque se lleve a cabo un trámite de registro al inscribirse en algún cuaderno o archivo. De hecho, algunos han usado la categoría «ciudadanía electoral», aparentemente para diferenciarla del resto de las implicancias que la ciudadanía tiene (Valenzuela, 2004: 1). La ciudadanía, y el conjunto de derechos y obligaciones que involucra, es ya automática: si quebrantamos la ley se nos multa o encarcela; se nos cobran impuestos «automáticamente»; y, por cierto, «automáticamente» recibimos los beneficios derivados de la ciudadanía, que se pueden resumir bajo la rúbrica de la protección de la ley en un Estado de Derecho democrático. En otras palabras la ciudadanía es, en la vasta mayoría de las implicaciones de esta condición, ya automática, y por ende la automaticidad de la inscripción en los

registros electorales es coherente con tal circunstancia.⁷ La justificación de la inscripción automática, por lo tanto, me parece poco problemática.

Es la obligatoriedad de la participación electoral, por cierto bajo la amenaza de castigo esgrimida por el aparato coercitivo del Estado, la que requiere de alguna argumentación más elaborada. En especial, es común sugerir que la obligatoriedad sería antidemocrática, ya que sería contraria a los principios éticos más básicos que sostienen normativamente al régimen democrático. Considero que tales sugerencias, aunque intuitivamente plausibles, son erróneas.

IV

Para desplazar tales preocupaciones, hay dos líneas de argumentación principales a nivel normativo. La primera, defendida admirablemente por Arend Lijphart en un famoso artículo de 1997 que reproduce su discurso de despedida como presidente de la American Political Science Association (APSA), se remite a la categoría «igualdad» (véase Lijphart, 1997). Esta línea de argumentación sugiere que la participación electoral obligatoria satisface más adecuadamente las promesas igualitarias de la democracia por cuanto, en general —y esto avalado por la evidencia comparada—, en los sistemas voluntarios los que no participan tienden a pertenecer mayoritariamente a los niveles socioeconómicos más bajos. Por lo tanto, en vista a promover la representatividad de los intereses de los grupos menos favorecidos en la escala social —quienes son a su vez los menos capacitados para influir en las decisiones públicas, y los que más dificultades tienen en asociarse y agruparse para defender sus intereses— se justificaría implementar la obligatoriedad de la participación electoral. Nótese que estamos hablando de asegurar mejor la igualdad *política* para aquellos menos favorecidos socioeconómicamente.

En el caso chileno en específico, la diferencia más notoria en la actualidad entre los que participan electoralmente y los que no lo hacen, no es a nivel socioeconómico, donde los promedios son similares, sino a nivel etario.⁸ Sin embargo, nada indica que si se intro-

⁷ Clarisa Hardy (2005: 115-7) plantea un argumento similar.

⁸ Se ha calculado que en Chile hasta un 80% de los no inscritos son menores de

dujera la voluntariedad esta circunstancia no se adecuaría a la realidad comparada, alterando la composición del grupo que se abstiene, acercándola así más a la realidad generalizada en las democracias mundiales en cuanto a que los que se abstuviesen serían los menos favorecidos en la escala social, en particular en lo que respecta a años de escolaridad completada, lo que haría de los niveles de educación una virtual forma de discriminación política.

En todo caso, el que la mayoría de los que no participan electoralmente en Chile sean menores de 29 años desde ya implica una desigualdad discriminatoria: un grupo en particular de ciudadanos y ciudadanas, carece, en su mayoría, de representación política. Es obvio que la carencia de participación electoral de este grupo —como lo sería si fuese cualquier otro, ya sea racial, étnico, socioeconómico, etcétera— lo deja en una posición ciudadana disminuida, y es razonable suponer que sus intereses, objetivos y visiones de mundo se ven subrepresentados por la clase política chilena. Después de todo, al no estar inscritos no existe ningún incentivo electoral para que la clase política intente canalizar sus voluntades, traduciéndolas en políticas públicas que las interpreten cercanamente. Existe mucha evidencia comparada que demuestra que la clase política tiende a ignorar a aquellos que no participan electoralmente. Este mismo punto es presentado de una manera un tanto diferente por Lisa Hill (2000), cuando se refiere a los que denomina los «políticamente tímidos» (*the politically shy*), quienes tienden a ser parte de grupos marginales (o marginados) de la sociedad. Entre éstos se encuentran los más pobres, inmigrantes recientes, aquellos con bajos niveles de educación, y, claro está, los jóvenes (Hill, 2000: 37). En efecto, Hill extiende el argumento de Lijphart, sugiriendo que la discriminación de facto que sufren los pobres en sistemas voluntarios se aplica también, más

treinta años (Navia, 2004: 96). En el plebiscito de 1988, cuando se reabrieron los registros de inscripción, cerca de un 90% de la población en edad de votar participó. El descenso se explica porque, desde entonces a esta parte, al cumplir los 18 años, la ciudadanía, en su mayoría, decide no inscribirse. Nótese que esto también implica un universo electoral virtualmente estancado. Un electorado cada vez más pequeño provoca que el sistema se vea cada vez más vulnerable al influjo sobredimensionado de pequeños grupos altamente organizados que ejercen su influencia sobre la clase política. Este punto es planteado, de una manera un tanto distinta, por Olson (1965: 175). Valenzuela (2006) también sugiere algo parecido.

en general, a todos aquellos que, por una u otra razón, son, o se consideran a sí mismos, marginales dentro de la sociedad.

V

Hill también apunta hacia el segundo conjunto de argumentos normativos que podrían justificar la obligatoriedad de la participación electoral, aquél que no se refiere tanto a la desigualdad que los sistemas voluntarios tienden a generar, sino al que pretende desplazar la crítica relativa a la limitación a la libertad que la obligación supuestamente involucraría. Hill plantea que la discusión relativa a la voluntariedad u obligatoriedad de la participación electoral pareciera remitirse a una discusión entre principios democráticos versus principios liberales:

Those who privilege the democratic over the liberal principles in this philosophical tug-of-war generally argue that compulsory voting imposes a relatively minor restriction on personal freedom in comparison to other problems of collective action resolved in democracies by mandatory means such as paying taxes, jury duty and compulsory school attendance (Lijphart, 1997: 1). Compulsion embodies an implicit assumption that the harm of restricting the freedom to abstain is outweighed by the benefits which accrue. The restriction of a negative liberty is conceived to permit the realisation of a range of positive freedoms which are thought to flow from increased participation and a more representative legislature.

This type of argument would be unlikely to convince hard line, 'negative liberty' type liberals who tend to regard rights as inalienable and inviolable. Rights automatically trump utilities in quandaries like these; hence the persistence of voluntary voting in many countries (2000: 32).

Me parece que la descripción de los términos del debate que Hill hace es, en general, correcta. La mayor parte de los argumentos presentados a favor de la participación electoral obligatoria se construyen en términos abiertamente consecuencialistas, proponiendo que los beneficios derivados de la (ínfima) limitación a la libertad que involucra obligar a los individuos a participar de las elecciones se ve más que compensada por otros beneficios, como mayor legitimidad,

representatividad o estabilidad del sistema político democrático. Por cierto, tal como en cualquier argumento de corte consecuencialista, la validez de esta posición depende de supuestos muy difíciles de comprobar respecto de los eventuales efectos a corto, mediano y largo plazo de la introducción de la obligatoriedad. El intento de establecer nexos causales entre la obligatoriedad y beneficios esperados es sumamente arriesgado científicamente. Como se ha dicho, lo que no es incierto es que la introducción de la obligatoriedad, especialmente cuando ésta es sancionada, es el mecanismo más efectivo para aumentar la participación electoral. Más allá de esto, las consecuencias positivas (o incluso negativas) de altos niveles de participación electoral son muy difíciles de demostrar rigurosamente, a pesar de los loables esfuerzos en esta dirección de, por ejemplo, la misma Lisa Hill.⁹

Como se ha dicho, sin embargo, la forma en la que Hill enmarca el debate es útil para esclarecer sus términos. Justamente, el segundo argumento normativo, y el que considero más persuasivo, tiene que ver no tan solo con la igualdad, sino más bien con la libertad, y se refiere a la vieja preocupación de Tocqueville, de Constant y de otros, en cuanto a que uno de los peligros que viven las democracias es que los individuos se preocupan preferentemente del goce de su libertad individual, descuidando así los soportes institucionales y colectivos que protegen esa misma libertad. Uno de los fines principales de un régimen democrático es la protección de la libertad individual, y uno de los mecanismos a través de los cuales se sostiene un régimen democrático es en la expresión de la soberanía popular en la participación en elecciones de representantes. En este

⁹ Véase, por ejemplo, el no muy persuasivo argumento que Huneus (2006: 36) esboza respecto de las consecuencias del fin del voto obligatorio en 1993 en Venezuela. Tal como Huneus dice, el fin del voto obligatorio significó un dramático descenso en la participación electoral, lo cual probablemente incidió en una disminución significativa de la legitimidad de los partidos históricos. Pero parece osado inferir un nexo causal entre la introducción de la voluntariedad del voto, la grave crisis de la democracia venezolana y la elección de Hugo Chávez. Sin duda, concuerdo con Huneus en que se trata de un interesante caso de estudio, pero dado el enorme número de variables involucradas habría que ser bastante cauto al evaluar el grado de impacto que el fin del voto obligatorio ha tenido en el desarrollo del sistema político venezolano.

sentido, la obligatoriedad de la participación electoral contribuye a una más efectiva protección de la libertad individual; o, si se quiere, la libertad compartida de la comunidad política que se expresa en la participación electoral es un soporte para la libertad individual. El ejercicio de la participación electoral es la declaración más elemental, y posiblemente la menos onerosa, del esfuerzo por proteger la libertad, y por lo tanto, en una república democrática la libertad compartida de la comunidad política, y la libertad individual, se imbrican. Bajo este prisma, la inscripción automática y la obligatoriedad de la participación electoral se justifican en nombre de la defensa de la libertad.

Este argumento es importante porque pienso que una de las respuestas más comunes en contra de la obligatoriedad de la participación electoral se remite justamente a la categoría libertad, partiendo de la idea de que, dado que la democracia se dedica a proteger la libertad, sería contradictorio con ella, y por ende antidemocrático, obligar a las personas a participar electoralmente. Como he dicho, intuitivamente, esta posición parecería tener asidero. No obstante, creo que es falsa.

Debemos reconocer que, en las sociedades democráticas en las que vivimos, existe un enorme número de obligaciones e impedimentos que jamás se nos ocurriría clasificar como antidemocráticos en principio. Las leyes, en general, constituyen obligaciones e impedimentos a lo que quizás quisiéramos hacer de otra manera, típicamente bajo la amenaza de castigo ante su incumplimiento. Sin embargo, los sistemas legales en las repúblicas democráticas tienen como uno de sus fundamentos esenciales una mejor protección de la libertad individual. Las leyes de tránsito son un ejemplo clásico, en tanto ciertamente obligan e impiden, pero en vistas a facilitar el ejercicio de la libertad, en este caso de transportarse de un lugar a otro. Por supuesto que, en principio, más libertad es preferible a menos libertad, pero esto debe referirse al conjunto de libertades, al sistema de libertades reguladas y cuyo goce se hace posible por las leyes. A lo que se apela aquí es al bien común en la forma de una mejor protección de las libertades básicas de todos los ciudadanos, es decir, se apela al bien de todos y de cada uno de los ciudadanos y ciudadanas en referencia a su libertad.

La libertad de los ciudadanos y ciudadanas no puede ser contabilizada como un ejercicio aritmético de suma y resta, libertad por libertad. Rawls, por ejemplo, plantea, razonablemente en mi opinión, que toda ley restringe la libertad —aproximándose, por ende, a una concepción de libertad negativa¹⁰— en el mero sentido en el que impide u obliga ciertos actos, y así en muchas ocasiones implica restringir el libre ejercicio de la voluntad de los individuos o grupos. Sin embargo, el punto esencial de Rawls no es este, sino que la libertad puede ser mejor protegida, o ampliada a través de las leyes. ¿Cómo es esto posible si la ley limita la libertad? Rawls demuestra que las libertades básicas constituyen una «familia», es decir, que están relacionadas entre sí, «and that it is this family that has priority and not any single liberty by itself, even if practically speaking, one or more of the basic liberties may be absolute under certain conditions» (1993: 357). Rawls subraya este punto en el contexto de las regulaciones legítimas a la libertad de expresión —ciertamente una de las libertades básicas más fundamentales— durante campañas electorales, es decir, en relación a la regulación del uso del dinero para difundir mensajes políticos durante campañas. Según Rawls, la protección del igual valor de la efectividad de la expresión destinada a influir en el gobierno y a promocionar ideas y candidatos a cargos a través de la regulación del gasto en campañas electorales, amplía y mejor protege el sistema de libertades básicas. Siguiendo una línea argumental consistente con el

¹⁰ Si Rawls adopta o no una concepción negativa de la libertad es un punto sumamente complejo que no puedo dilucidar aquí. Sólo diría que tengo mis dudas respecto de la interpretación de Philip Pettit (1997), por ejemplo, quien le atribuye una concepción estrictamente negativa con un pedigrí directamente hobbesiano y benthamita. Pettit introduce esta interpretación con el propósito de demostrar las diferencias que existirían entre el republicanismo y el liberalismo, en este caso el rawlsiano. Cabe hacer notar que el mismo Rawls rechaza la existencia de una *fundamental opposition* entre el republicanismo y su versión del liberalismo (véase Rawls, 1993: 205-6). Rawls repite y expande el mismo punto en *Justice as Fairness. A Restatement* (2001: 142-6). Hago referencia a este debate porque es común sugerir que una de las contribuciones más significativas del republicanismo es justamente el posibilitar entender la ley como un mecanismo que no sólo limita la libertad sino que la amplía. Me parece que Rawls, sin duda de manera distinta, logra establecer el mismo punto, quizás sin requerir la introducción de una necesariamente polémica redefinición de la libertad.

liberalismo rawlsiano, aquí se apela a principios que justifican la obligatoriedad de la participación electoral que ya están implícitos en las prácticas y en los principios éticos básicos que configuran el sustrato normativo de las democracias.

VI

En efecto, el mismo Rawls argumentó alguna vez a favor de la obligación de la participación electoral, apoyándose en la conocida analogía con la obligación de pagar impuestos.

[An] anomaly arises when the law is just and we have a duty of fair play to follow it, but a greater net balance of advantages could be gained from not doing so. Again, the income tax will serve to illustrate this familiar point: The social consequences of any one person (perhaps even many people) not paying his tax are unnoticeable, and let us suppose zero in value, but there is a noticeable private gain for the person himself, or for another to whom he chooses to give it (the institution of income tax is subject to the first kind of instability). The duty of fair play binds us to pay our taxes, nevertheless, since we have accepted, and intend to continue doing so, the benefits of the fiscal system to which the income tax belongs. Why is this reasonable and not a blind following of a rule, when a greater net sum of advantages is possible?—because the system of cooperation consistently followed by everyone else itself produces the advantages generally enjoyed, and in the case of a practice such as the income tax there is no reason to give exemptions to anyone so that they might enjoy the possible benefit. (An analogous case is the moral obligation to vote and so to work the constitutional procedure from which one has benefited. This obligation cannot be overridden by the fact that our vote never makes a difference in the outcome of an election; it may be overridden, however, by a number of other considerations, such as a person being disenchanted with all parties, being excusably uninformed, and the like) (1999: 197).

Hasta donde he podido determinar, ésta es la única ocasión en la que Rawls argumenta explícitamente a favor de la obligatoriedad del voto. Es interesante notar que la presenta de forma bastante estricta, bajo la forma de una obligación *moral*, análoga a la obligación

a pagar impuestos. No me queda claro, eso sí, que el argumento de Rawls sea aquí completamente persuasivo; quizás es por esta razón que nunca lo elaboró mayormente. Creo que la dificultad radica en que la analogía, aunque sugerente, no es precisa. Más adelante trataré de mostrar por qué no lo es. Pero es sugerente porque, por un lado, remarca el hecho de que consideramos que obligaciones mucho más onerosas como el pago de impuestos no involucran, en principio, una infracción a nuestra libertad. Y por otro lado, la analogía muestra que de deberes elementales, como la reciprocidad en el cumplimiento de actividades que promueven la distribución de beneficios para todos, incluido uno mismo, se puede seguir una obligación en cuanto a la participación electoral.

De esta manera nos acercamos a un argumento que fundamenta la noción de que la participación electoral debería ser considerada como un deber y no como un derecho. Desde la perspectiva de la justicia, de lo justo, es razonable la exigencia de apoyar y promover instituciones justas en lo que a nosotros atañe. Esta exigencia, o este deber, nuevamente siguiendo a Rawls, se constituye en la responsabilidad de acatar leyes y de hacer la parte que nos corresponde en relación a instituciones justas, cuando aquéllas se aplican a nosotros; y segundo, debemos asistir en el establecimiento de ordenamientos colectivos justos cuando éstos no existen, al menos cuando esto pueda hacerse sin incurrir en grandes sacrificios personales. Se sigue, entonces, que es razonable que, si la estructura básica de una sociedad es justa, o razonablemente justa dadas las circunstancias y los contextos particulares, todos los miembros de esta sociedad tengan un deber de colaborar —siempre que los costos personales sean bajos— en la promoción, protección y perfeccionamiento de esta estructura básica. Parto del supuesto de que la democracia, y la democracia chilena en particular, a pesar de sus múltiples deficiencias, constituye una estructura básica justa de la sociedad, en tanto su sistema jurídico e institucional protegen, razonablemente bien, dadas las circunstancias específicas, las libertades básicas de los individuos (Rawls, 1971: 334).

Como he dicho, es evidente que la obligatoriedad de la participación electoral involucra forzar a algunas personas a hacer algo en contra de su voluntad. Pero quiero argumentar que los costos en

cuanto a la restricción de la libertad personal son tan bajos, que se justifican, en los términos que he defendido anteriormente, puesto que se remiten a un deber relativo a la promoción y protección de la estructura básica de una sociedad razonablemente justa; esto es, una sociedad que protege adecuadamente la misma libertad personal.

¿Por qué digo que los costos son bajos? Primero, nótese que he intentado usar consistentemente la frase «obligatoriedad de la participación electoral», en lugar de «obligatoriedad del voto». Lo que quiero remarcar con esta distinción es que la obligación a la que hacemos referencia alude no tanto a *votar* per se, sino a concurrir, de vez en cuando, a un lugar de votación, hacer una cola, y depositar un papelito en una caja. Por cierto, en relación a otras obligaciones —como el pago de impuestos, como la obligación eventual de contribuir a la defensa militar de nuestro país, etcétera— ésta no parece ser particularmente molesta. Además, nada impide que el ciudadano o ciudadana que no desea manifestar preferencia electoral alguna anule su voto, confundiénolo, ex profeso, con los votos de aquellos que no saben votar. Por ende, la opción de no manifestarse de ninguna manera, existe en sistemas que contemplan la obligatoriedad de participación electoral. Y por supuesto también existe la posibilidad de rechazar la elección, o el menú de candidatos, a través del voto en blanco.¹¹

En fin, si la participación electoral produce los eventuales beneficios que he descrito respecto de una mejor y más eficaz protección de la libertad personal, ¿por qué es que existe baja participación electoral en la vasta mayoría de las democracias donde es voluntaria? Quisiera sugerir que lo que se tiene es un problema de acción colectiva. Es palmario que la participación electoral no produce beneficios directos fácilmente reconocibles para cada individuo en particular: es prácticamente imposible que en un universo de miles o millones de votantes, el voto de cada uno en particular pudiese ser determinante para definir la elección de uno u otro representante; o, mucho menos, determinante en la eventual adopción de uno u otro conjunto de políticas públicas. Asimismo, dados los niveles de desafección

¹¹ Por esta razón pienso, además, que las cláusulas de escape que Rawls sugiere para la obligatoriedad —«a person being disenchanted with all parties, being excusably uninformed, and the like»— no son persuasivas.

política por todos conocidos, es mera especulación suponer, generalizadamente, algún tipo de beneficio «simbólico» o «expresivo» en el acto de participación electoral. Es más, esperar que cada votante interprete su voto en particular como una contribución específica a la protección de la libertad tampoco es razonable. Es en problemas de acción colectiva, justamente, donde se hace legítima la obligatoriedad. Si lo que he argumentado parece razonable, entonces los que no votan, son en efecto *free riders*, o polizones, que se benefician de un sistema democrático que protege sus libertades sin contribuir a la custodia y promoción de esta protección, la cual, de hecho involucra costos personales —es decir, restricciones a la libertad personal— bajísimos. Que los costos involucrados en la obligatoriedad de la participación electoral son bajos en relación a los beneficios, y que de hecho son, en general, percibidos como tales por los votantes, queda demostrado por los niveles de participación existentes en los sistemas voluntarios. Bajo esta lógica de elección racional, lo que debería llamar la atención no es tanto lo bajo que son estos índices, sino que no sean aún más exigüos.¹²

¹² Aldrich (1993: 261-5) argumenta que la participación electoral no constituye un buen ejemplo de un problema de acción colectiva, ya que se trata, según él, de una situación de bajos costos y bajos beneficios. Para Aldrich los casos interesantes de problemas de acción colectiva son aquellos que tienen altos costos y altos beneficios. El argumento de Aldrich es muy interesante, pero no concuerdo con él. En primer lugar porque, como ya he indicado, los beneficios de votar en cada elección, para cada elector en particular, son ciertamente bajos si se concentra la atención sólo en una decisión sobre votar o no en el contexto de un sistema voluntario. Sin embargo, niveles de participación electoral sostenidamente altos a través del tiempo conllevan beneficios significativamente altos en cuanto inclusión, legitimidad, fortaleza y estabilidad del sistema democrático; todo lo cual incide en una mejor protección de las libertades de cada votante. Desde esta perspectiva, los beneficios no son bajos, aunque no inmediatamente perceptibles por el votante medio. Posiblemente sea el sesgo de pensar este tema exclusivamente desde el contexto de un régimen voluntario el que impide que Aldrich tome en cuenta este punto. En segundo lugar, y quizás en un sentido más teórico, me parece que los casos interesantes de problemas de acción colectiva no son sólo aquellos caracterizados por altos costos y altos beneficios, sino también aquellos de bajos costos y altos beneficios, como, si es correcta mi posición, sería la participación electoral. Si los beneficios se reciben independientemente de mi participación en los esfuerzos por producirlos, que estos esfuerzos sean altos o bajos no debería incidir mayormente

Dada la circunstancia de un problema de acción colectiva, es del todo racional que cada ciudadano particular decida no votar en un sistema voluntario: en un universo de millones de votantes, el voto de cada cual será irrelevante en producir algún resultado específico. Es más, no tan solo es racional no votar, sino que, dado el ínfimo impacto de cada sufragio en el resultado de cada elección, argumentar que existiría algún tipo de deber moral para votar en el contexto de un sistema voluntario no parece inmediatamente persuasivo (véase un argumento en este sentido en Lomasky y Brennan, 2000).

VII

Sin embargo, si existiese un sistema de participación electoral obligatorio, el deber moral de acatar la ley en el contexto de un régimen razonablemente justo se extendería al requerimiento legal de participar en los procesos electorales. Esto porque un sistema político razonablemente justo distribuye sus beneficios a todos los miembros de la comunidad: la protección y los derechos que conceden la membresía en la comunidad ciudadana implican una obligación *prima facie* y *ceteris paribus* de obedecer la ley.¹³ Incluso Lomasky y Brennan (2000:

en mi decisión relativa a incluirme o no, especialmente si los beneficios resultan no de una acción discreta, sino de una serie de actos (electorales) cada uno de los cuales es de bajo costo.

¹³ Por cierto, se aplican a la obligación de la participación electoral, como en todo el resto de las obligaciones legales, las prevenciones derivadas de la posible legitimidad de que en ciertos casos, ciertos ciudadanos reclamen, en nombre de una eventual objeción de conciencia, ser eximidos del requerimiento; o incluso, que se organicen movimientos de desobediencia civil. No parece existir ninguna característica especial de la obligatoriedad legal de la participación electoral que la haga particularmente susceptible a la objeción de conciencia o a la desobediencia civil. Esto porque, como se trata de argumentar aquí, tal requerimiento legal es justo, por cuanto no viola principios éticos básicos del régimen democrático, tanto respecto del trato igualitario que todo ciudadano merece, como de la protección de la libertad individual. Sin embargo, incluso una autora tan firmemente convencida de la justicia de la compulsión a votar como Lisa Hill, permite la admisibilidad de la objeción de conciencia genuina (véase Hill, 2002: 443-8). En todo caso, precisamente porque la obligación legal de participación electoral no parece ser especialmente vulnerable a la objeción de conciencia, ni a la desobediencia civil, una discusión detallada de estos temas queda fuera del ámbito de este trabajo.

86), quienes argumentan en contra de la existencia de un deber moral para votar en un sistema voluntario, reconocen este punto: el que no exista un deber moral para votar en un sistema voluntario es completamente irrelevante en cuanto a la conveniencia y justicia de introducir un sistema obligatorio. Lo único que Lomasky y Brennan argumentan en este respecto es que puede que existan buenas y muchas razones para que los individuos decidan votar, pero el que exista un deber moral no es una de ellas.

Y aquí, creo, radica el problema con el argumento de Rawls en cuanto a la existencia de un deber moral para votar apoyado en una analogía con el deber de pagar impuestos. Es claro que el cobro de impuestos se justifica en tanto la consecución de bienes públicos que de otra manera no serían producidos. Como he dicho, a diferencia de Lomasky y Brennan (2000: 78), considero que existen bienes públicos que eventualmente se asegurarían mejor con niveles de participación electoral más altos, como mejor representatividad, incorporación de sectores marginales de la sociedad, y un sistema democrático que proteja mejor las libertades personales. Igualmente, sin embargo, existe al menos una diferencia muy significativa entre los impuestos y la participación electoral, y ésta es que en el caso del pago de impuestos ya está instalado un mecanismo de coordinación de acción colectiva. De esta manera, la exigencia de que cada individuo contribuya con su parte al financiamiento de la consecución de estos bienes públicos no sólo es razonable, sino que, *ceteris paribus*, es claramente una obligación moral, cuyo no cumplimiento implica el beneficiarse ilegítimamente del aporte de los demás, violando un principio elemental de reciprocidad. En cambio, en el caso de la participación electoral, en sistemas voluntarios no está instalado un mecanismo eficiente de coordinación de acción colectiva. Por esta razón, no es claro que la responsabilidad moral de no contribuir sea inmediatamente análoga. Me parece, aunque no estoy en condiciones de demostrarlo, que la obligación moral de contribuir a un esquema de acción colectiva se da fuertemente cuando mecanismos eficientes de coordinación están instalados. Si un sistema electoral voluntario que cumple razonablemente con los requisitos básicos de transparencia y de traducir justamente los votos en cargos públicos satisface suficientemente bien la necesidad de un mecanismo eficiente de co-

ordinación no es algo que resolveré aquí, pero parece ser un supuesto muy discutible en la argumentación de Rawls.

VIII

Lo que sí, pienso, debe concluirse, es que es perfectamente razonable y justo promover la adopción de un mecanismo de coordinación de acción colectiva eficaz en el caso de la participación electoral. Y no hay otro mejor que la obligatoriedad. Volviendo a la analogía con el pago de impuestos, Mancur Olson establece un punto que me parece relevante:

This sort of situation, in which workers do not participate actively in their union, yet wish that members in general would, and support compulsory membership by overwhelming majorities, is of course analogous to the characteristic attitude of citizens toward their government. Voters are often willing to vote for higher taxes to finance additional government services, but as individuals they usually strive to contribute as little as the tax laws allow (and on occasion even less) (1965: 87).

Evidentemente, quisiera argumentar que la actitud que Olson describe no es tan solo racional en el caso de la introducción de la obligatoriedad de la participación electoral. Me parece que es además un deber en el sentido que se había refrendado anteriormente, esto es, en cuanto a hacer lo que nos atañe para contribuir al mayor perfeccionamiento de un sistema político razonablemente justo dadas las circunstancias actuales e históricamente recientes.

En relación a esto es importante aclarar que, aunque se aceptase completamente el argumento de Lomasky y Brennan, no se colige de la presunta inexistencia de un *deber* moral a votar en un sistema voluntario el que exista algo así como un *derecho* a no hacerlo en todo contexto. Heather Lardy ha argumentado persuasivamente en contra de la idea de un derecho a no votar, apoyándose en el excelente, y curiosamente poco citado, trabajo de Alan Wertheimer:

The challenge which remains is to debate the merits of a compulsory voting law in a manner which admits the possibility of such compul-

sion being justified convincingly, given that 'our liberal commitment to the minimization of legal coercion is so pervasive that we cannot even contemplate the idea of compulsory voting, much less defend it'..

A compulsory voting law might infringe liberty, given one interpretation of that value. It would not, however, interfere with liberty as non-domination, indeed would contribute to the strengthening of liberty in this sense. Compulsion might thereby be justified in terms of its contribution to securing wider participation overall or preventing the informal disenfranchisement often attendant on prolonged social or economic deprivation (Lardy, 2004: 23-4).¹⁴

Lardy toma partido por una interpretación de la libertad en un sentido republicano, siguiendo especialmente a Pettit al definirla como «no dominación», para rechazar un derecho a no votar. Como he indicado anteriormente (ver nota 10), no creo que sea necesario hacerlo para llegar a la misma conclusión. Es decir, creo que Rawls tiene razón cuando plantea que no existe una oposición fundamental entre el republicanismo y su versión del liberalismo, y en particular en relación a este punto: la obligatoriedad de la participación electoral no infringe la libertad, sino que amplía efectivamente el sistema de libertades de los individuos. En otras palabras no es indispensable redefinir el concepto de libertad para que el argumento haga sentido.

IX

Sólo un último comentario: en el argumento que se ha presentado se intenta eludir toda acusación de un moralismo cívico excesivo. La defensa de la obligatoriedad de la participación electoral aquí esbozada no tiene que ver con el intento de generar un tutelaje moral sobre los ciudadanos y ciudadanas. Es posible —y sólo posible— que la puesta en ejecución de la obligatoriedad de la participación electoral induzca algún tipo de aprendizaje cívico; si así fuese, tanto mejor. Sin embargo, vale la pena remarcar que ésta no es la razón por la cual se defiende su introducción en este trabajo.

Si los argumentos presentados son persuasivos, lo que corresponde no es tanto apelar a la conciencia cívico-moral de los ciudadanos para

¹⁴ La cita proviene de Wertheimer (1975).

que voten, sino más bien a su deber relativo a perfeccionar el régimen democrático impulsando un mecanismo de coordinación de acción colectiva que haga razonable la exigencia de participar electoralmente.

REFERENCIAS

- ALDRICH, John H. (1993). Rational Choice and Turnout. *American Journal of Political Science*, 37 (1): 246-78.
- CHUAQUI, Tomás. (2005). Participación electoral obligatoria y la protección de la libertad personal. En Claudio Fuentes y Andrés Villar (eds.), *Voto ciudadano. Debate sobre la inscripción electoral* (pp. 109-113). Santiago: Flacso.
- FUENTES, Claudio y Andrés VILLAR. (eds.) (2005). *Voto ciudadano. Debate sobre la inscripción electoral*. Santiago: Flacso.
- HARDY, Clarisa. (2005). Inscripción automática y voto obligatorio. En Claudio Fuentes y Andrés Villar (eds.), *Voto ciudadano. Debate sobre la inscripción electoral* (pp. 115-117). Santiago: Flacso.
- HIRCZY, Wolfgang. (1994). The impact of mandatory voting laws on turnout: A quasi-experimental approach. *Electoral Studies*, 13(1): 64-76.
- HILL, Lisa. (2000). Compulsory voting, political shyness and welfare outcomes. *Journal of Sociology*, 36 (1): 30-49.
- . (2002). Compulsory voting: residual problems and potential solutions. *Australian Journal of Political Science*, 37 (3): 437-55.
- HILL, Lisa y Jonathon LOUTH. (2004). Compulsory voting laws and turnout: Efficacy and appropriateness. Documento presentado en Australasian Political Studies Association Conference, University of Adelaide, 2004.
- HUNEEUS, Carlos. (compilador) (2006). *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*. Santiago: Fundación Konrad Adenauer.
- HUNEEUS, Carlos. (2006). La necesidad de la reforma electoral. En Carlos Huneeus (compilador), *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate* (pp. 13-44). Santiago: Fundación Konrad Adenauer.
- INTERNATIONAL IDEA. (s/f). Turnout in the world: country by country performance. Documento editado por International Institute for Democracy and Electoral Assistance, disponible en <http://www.idea.int/vt/survey/voter_turnout_pop2.cfm>.
- LARDY, Heather. (2004). Is there a right not to vote? *Oxford Journal of Legal Studies*, 24 (2): 303-21.

- LEHMANN, Carla. (1998). La voz de los que no votaron. *Puntos de Referencia* (Santiago: Centro de Estudios Públicos), 197: 1-7.
- LIJPHART, Arend. (1997). Unequal participation: democracy's unresolved dilemma. *American Political Science Review*, 91: 1-14.
- LOMASKY, Loren E. y Geoffrey BRENNAN. (2000). Is there a duty to vote? *Social Philosophy and Policy*, 17 (1): 62-86.
- NAVIA, Patricio. (2004). Participación electoral en Chile. *Revista de Ciencia Política*, 24 (1): 81-103.
- OLSON, Mancur. (1965). *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press.
- PETTIT, Philip. (1997). *Republicanism. A theory of freedom and government*. Oxford: Oxford University Press.
- RAWLS, John. (1971). *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- . (1993). *Political liberalism*. Nueva York: Columbia University Press.
- . (1999). Legal obligation and the duty of fair play. En *Collected papers*. Cambridge: Harvard University Press.
- . (2001). *Justice as fairness. A restatement*. Cambridge: Harvard University Press.
- VALENZUELA, J. Samuel. (2004). ¿El voto voluntario fortalece o debilita la democracia? *Asuntos Públicos*, Informe núm. 399.
- . (2006). ¿Cómo reformar el sistema electoral? Reflexiones en torno a un desafío pendiente del retorno a la democracia en Chile. En Carlos Huneeus (compilador), *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate* (pp. 185-213). Santiago: Fundación Konrad Adenauer.
- WERTHEIMER, Alan. (1975). In defense of compulsory voting. En J. Roland Pennock y John W. Chapman (eds.), *Participation in politics: Nomos XVI*. Nueva York: Lieber-Atherton.