



CENTRO DE
POLÍTICAS
PÚBLICAS UC

TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Jóvenes, inscripción automática y voto voluntario: ¿El tipo de reforma que debemos evitar?

JUAN PABLO LUNA
Instituto de Ciencia Política



Jóvenes, inscripción automática y voto voluntario: ¿El tipo de reforma que debemos evitar?

JUAN PABLO LUNA

Instituto de Ciencia Política

Introducción

El sistema de partidos chileno está en jaque. Chile es el país, en todo el continente americano, con los menores niveles de adhesión a los partidos (LAPOP 2010), encontrándose en una situación más comprometida que la de otros países que han sufrido recientemente crisis profundas de representación¹. En este contexto, las miradas se han posado recientemente en los jóvenes chilenos. Por un lado, el declive en las tasas de inscripción electoral y su fuerte correlato generacional, ha puesto en evidencia la presencia de un “electorado en vías de extinción”. La caída de la participación electoral y particularmente la de los jóvenes constituye uno de los talones de Aquiles de la democracia chilena. Además, la evidencia actualmente disponible para el caso chileno (véase, por ejemplo, Corvalán y Cox 2011) señala claramente que la participación electoral se encuentra fuertemente estratificada según nivel socioeconómico, aún controlando por educación².

A su vez, especialmente desde 2006 con la irrupción del movimiento “pingüino” y nuevamente en 2011, los jóvenes chilenos han liderado procesos de movilización política y protesta social cuyos antecedentes más próximos deben buscarse en el período de la transición a la democracia a mediados y fines de los años ochenta. La nueva ola de movilizaciones estudiantiles ha puesto en entredicho la capacidad del sistema político chileno de representar a la juventud, canalizando sus principales corrientes de opinión.

En este contexto, se acaba de aprobar en Chile la iniciativa de inscripción electoral obligatoria y voto voluntario.

El proyecto obtuvo apoyo transversal en el sistema político y es visto como una solución al problema de la participación juvenil. Se espera que la inscripción automática y el voto voluntario contribuyan a incorporar a la vida política a cerca de cuatro millones de jóvenes que actualmente no participan de los procesos electorales en el país. En este sentido, se lo plantea como una reforma clave para fortalecer la democracia.

De acuerdo a los datos de la Sexta Encuesta Nacional de la Juventud (INJUV 2009, p. 163), el sistema propuesto cuenta también con cierta base de apoyo entre la población joven del país. Mientras un 56% de los encuestados se encuentra a favor de un sistema de inscripción y voto voluntario, un 32,5% apoya la alternativa actualmente a consideración del Congreso. Cerca de un 5% de la población apoya al sistema actual, o a una alternativa de inscripción automática y voto obligatorio.

En este documento argumento en contra de la propuesta recientemente aprobada. Señalo que la reforma formulada (inscripción automática, voto voluntario) probablemente no contribuirá de modo significativo a aumentar la participación electoral en Chile. Tampoco creo que contribuya a generar mejoras tangibles en la calidad de la democracia. En realidad, el nuevo sistema de inscripción podría eventualmente resultar contraproducente.

Sostengo esta tesis en base a un análisis de las actitudes políticas de los jóvenes chilenos y de las generaciones más viejas, en el que se comparan los perfiles de aquellos que se encuentran inscritos en el registro electoral, con los de quienes no lo están. El análisis se realiza en base a datos de la Encuesta LAPOP en sus tres capítu-

1 Sobre este punto véase por ejemplo: LAPOP (2010) y Luna and Altman (2011).

2 El bajo interés en la política es un rasgo tradicionalmente asociado a la juventud chilena, tal como lo señalan, por ejemplo, los trabajos señeros del sociólogo Eduardo Hamuy, realizados entre 1957 y 1973. No obstante, los niveles de estratificación etarea del abstencionismo electoral registrados en Chile no tienen precedente histórico en el país y son inéditos también en perspectiva comparada a nivel regional.

los chilenos (2006, 2008, y 2010), los que confirman análisis similares realizados en 2009 en base a la Sexta Encuesta Nacional de Juventud (INJUV 2009)³.

Los datos sugieren que los jóvenes no inscritos (relativamente más pobres y menos educados que sus congéneres inscritos) se encuentran muy distanciados de la política “tradicional” y del sistema de partidos. Al mismo tiempo, los datos también sugieren que el perfil de los no inscritos es similar al de los mayores de 35 años que se encuentran inscritos y que bajo el sistema actual, están legalmente obligados a votar.

En función de estos datos derivo dos escenarios estilizados asumiendo se instaure en el país el sistema de “inscripción automática y voto voluntario”. Por un lado, de no mediar otras reformas políticas que acerquen el sistema político a los jóvenes no inscritos y a los mayores de 35 años que poseen perfiles actitudinales similares al de los jóvenes no registrados, el escenario más probable es que las tasas de participación electoral declinen aún más, estratificándose a su vez, en términos socioeconómicos. En síntesis, el electorado efectivo se volvería menos numeroso y menos representativo de los sectores más pobres y menos educados del país⁴.

Por otro lado, si los candidatos políticos deciden intentar movilizar a este segmento electoral (jóvenes no inscritos y mayores alejados del sistema político), es probable que lo hagan recurriendo a discursos anti partido y anti política tradicional. Este es el discurso que parece sintonizar mejor con las actitudes políticas que predominan en el electorado que debe ser movilizado. En síntesis, en este escenario, se fortalecerían lógicas caudillistas y anti partido ya presentes en la política chilena contemporánea.

Considerando ambos escenarios se señala que aunque impopular, una alternativa de inscripción automática y voto obligatorio sería más apropiada para lograr los objetivos propuestos por los impulsores de la inscripción automática y el voto voluntario. No obstante, argumentaré que las reformas necesarias para evitar un eventual “jaque mate” al sistema de partidos chileno deben ser pensadas y debatidas de forma más integral. En defini-

tiva, la relación entre los jóvenes y los partidos políticos constituye una ventana analítica capaz de iluminar los problemas y tensiones actuales y los desafíos futuros que deberá enfrentar el sistema político chileno.

En síntesis, el desafío fundamental que el sistema político enfrenta consiste en realizar un doble movimiento capaz de reencantar a la sociedad, canalizando y orientando sus múltiples y plurales vertientes actuales; y lograr, al mismo tiempo, fortalecer a los partidos como instituciones políticas portadoras de un proyecto colectivo. Realizar este doble movimiento constituye un gran desafío, en tanto es posible que los actuales partidos políticos, por sus propias características (y su nivel de arraigo social), sean incapaces de superarlo con éxito. No sería el chileno el primer sistema de partidos estable (aunque esclerotizado), cuya institucionalidad formal sea desbordada, no solo por el descontento social, sino también por actitudes antisistema por parte de las propias elites políticas⁵.

En este contexto, no parece existir una “bala de plata” para resolver el complejo escenario que actualmente se enfrenta. Tampoco parece aconsejable acometer (o sugerir) reformas institucionales parciales (destinadas a resolver una problemática particular o a satisfacer demandas populares en busca de la legitimidad perdida), sin analizar sus posibles externalidades y sus interacciones con otros componentes formales e informales que actualmente regulan el funcionamiento del sistema político-institucional.

La aprobación de la inscripción automática y el voto voluntario representa precisamente el tipo de reforma que parece recomendable evitar. Al intentar analizar sus posibles efectos, en el marco de su interacción con otros componentes del sistema político, en este documento se ilustra el riesgo de una agenda de reformas políticas estructurada en torno a una serie de iniciativas parciales, inconexas e incrementales. En contraposición, parece más productivo intentar generar un debate amplio y plural sobre distintas alternativas de reforma capaces de ambientar la renovación del sistema de partidos. Dicho debate debe estructurarse en torno a propuestas inte-

3 La encuesta se realiza en Chile desde 2006, bajo la dirección del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, en coordinación con entidades académicas de otros veintidós países de la región, bajo el liderazgo de Vanderbilt University (EEUU). Por más información, véase www.vanderbilt.edu/lapop. Los reportes correspondientes a Chile se encuentran disponibles en: www.uc.cl/cienciapolitica. A diferencia de la encuesta del INJUV, este instrumento nos permite comparar las actitudes políticas de los jóvenes con las de otras generaciones.

4 En el corto plazo y de concretarse la no implementación de la inscripción automática para las elecciones municipales de 2012, la reciente incorporación de la inscripción automática y el voto voluntario en la Constitución tornará aún más bajos los niveles de participación electoral, al volver voluntario el voto de quienes están inscritos sin ampliar automáticamente el padrón electoral.

5 Los casos de las partidocracias italiana y venezolana son ejemplos cercanos. También lo son las implosiones de otros sistemas de partidos en la región andina, como el colombiano, el peruano, el boliviano y el ecuatoriano.

grales de reforma respecto a múltiples aspectos relativos al régimen de gobierno, el sistema electoral, la Ley de Partidos y el sistema de financiamiento electoral.

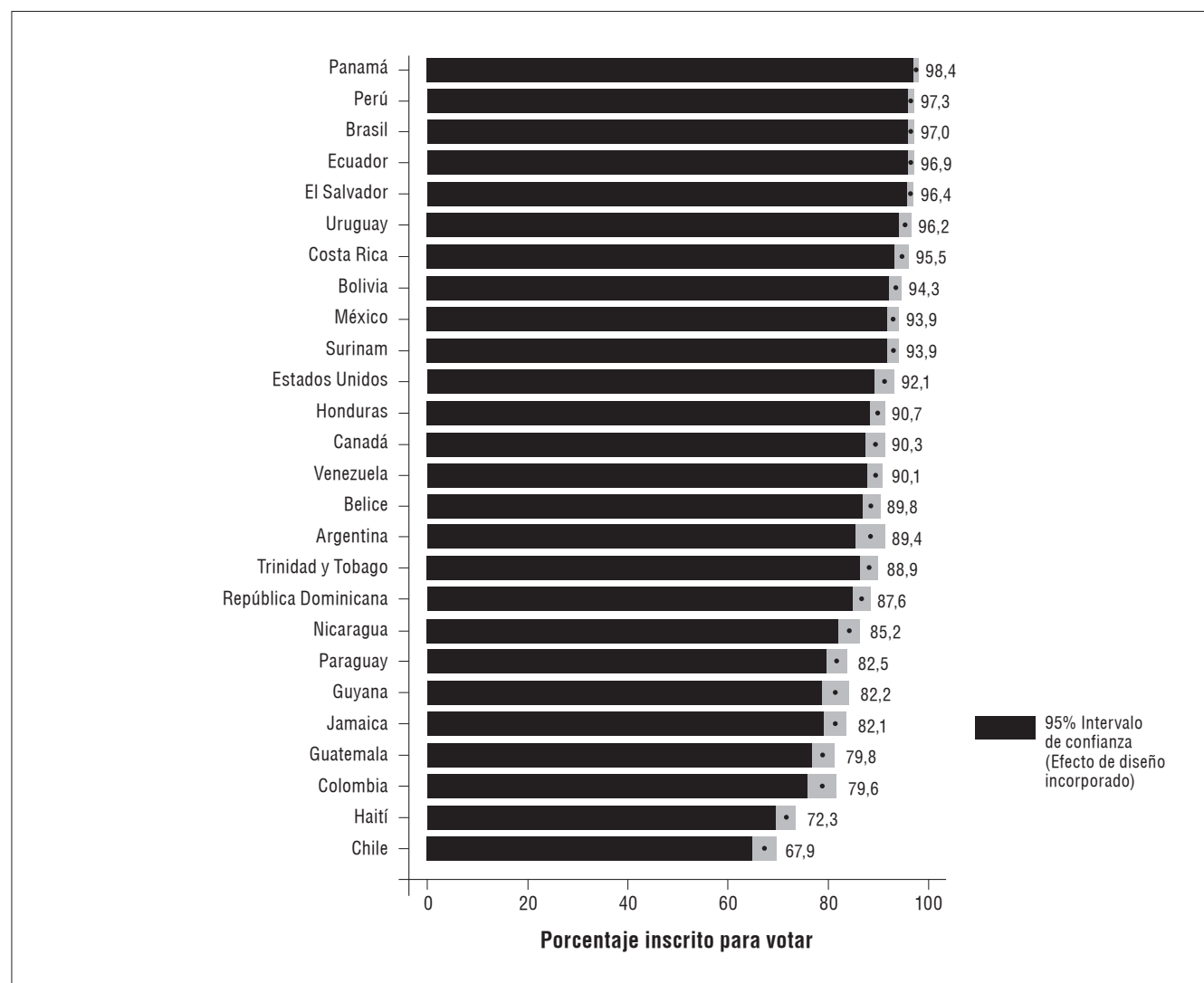
Actitudes políticas de la juventud

Chile destaca en la región por la presencia de un sistema de partidos altamente estable, aunque socialmente desarraigado (LAPOP 2010, Luna y Altman 2011). En este contexto, la ciudadanía posee una mayor tendencia a inclinarse por opciones “no partidarias” y disociadas de la elite política tradicional (LAPOP 2010).

Este diagnóstico es especialmente relevante para pensar la problemática de los jóvenes. A modo de ejemplo, los alineamientos del pasado que estructuran los campos identitarios asociados a los dos grandes pactos políticos que dominan el juego electoral, son inocuos al momento de movilizar electoralmente a las nuevas generaciones que se integran a la ciudadanía (aunque no al juego electoral).

Al analizar, en términos comparativos, el porcentaje de población que declara estar inscrito para votar en veintitrés países de las Américas, hallamos que Chile es el caso con menor tasa de inscripción declarada (Gráfico 1). El promedio de inscripción electoral declarado por

Gráfico 1 | Porcentaje de ciudadanos inscritos para votar



Fuente: LAPOP 2010.

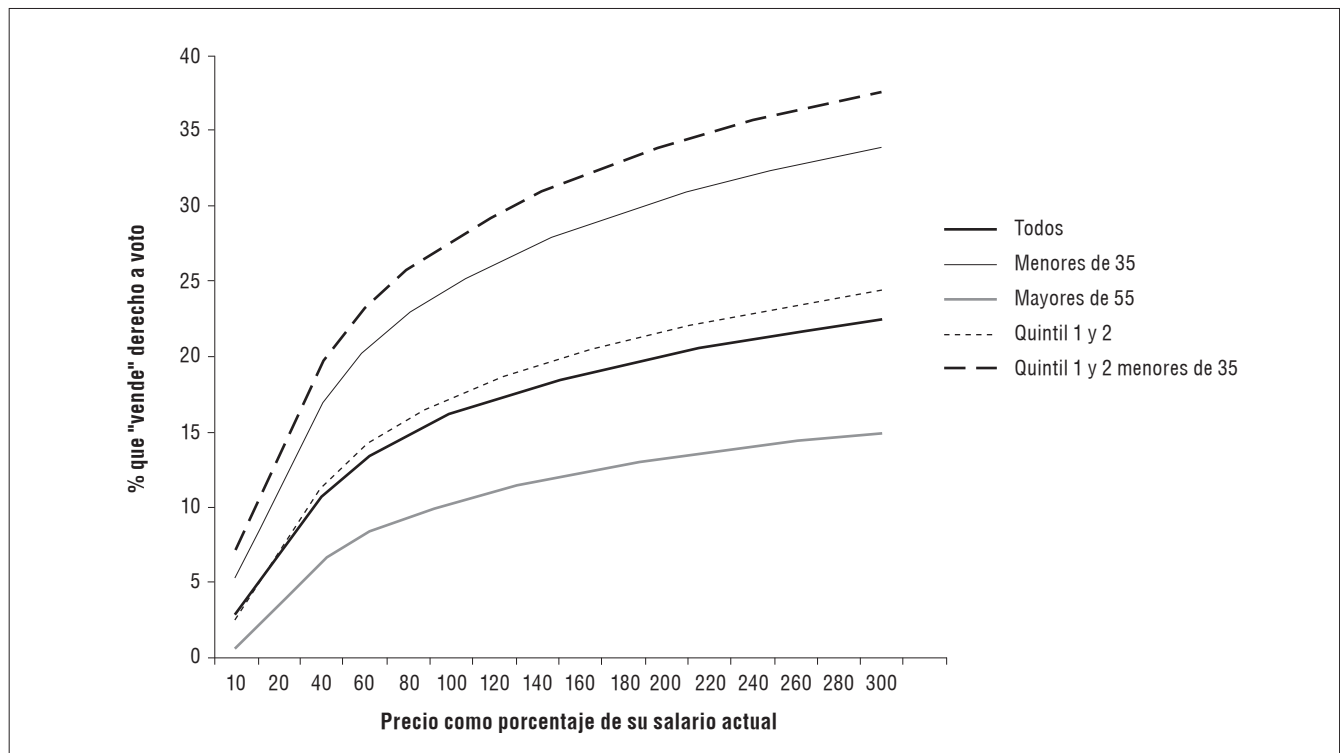
los encuestados chilenos es 17% más bajo (73%) que el observado a nivel de las Américas (90%). A su vez, Chile se ubica aproximadamente veinte puntos por debajo de Estados Unidos, sociedad donde la inscripción electoral es voluntaria y supone un trámite similar al que debe realizarse en Chile para incorporarse al padrón de electores. Al analizar la participación electoral declarada para la elección de 2009-2010 (es decir, aquellos que simultáneamente declaran estar inscritos y haber concurrido a votar en la elección), encontramos que un 63% de los encuestados señala haber votado. En este sentido, la consolidación progresiva de una democracia electoral de “baja intensidad”, especialmente en sectores sociales que pronto serán mayoría en el país (los jóvenes), es un síntoma de alarma, especialmente cuando se combina con niveles altos de movilización en las calles, pauta en muchos casos, por una lógica antisistema.

Con el objetivo de profundizar el diagnóstico sobre la participación electoral, en 2010 incluimos en LAPOP una batería de preguntas, solo aplicadas en Chile, bus-

cando estimar la elasticidad-precio del derecho a voto a partir del método de valoración contingente⁶. A través de este instrumento intentamos calcular a qué precio los ciudadanos chilenos estarían dispuestos a renunciar a su “derecho a voto”. Obviamente se trata de una opción normativamente cargada, por lo que esperábamos encontrar una baja proporción de personas dispuestas a responder que sí estaban de acuerdo con intercambiar sus derechos políticos por dinero. Por esta misma razón, consideramos las estimaciones a las que llegamos como un “piso”, ya que asumimos que al menos algunos encuestados estarían dispuestos a ceder su voto pero tienen reticencia a declararlo públicamente.

El Gráfico 2 presenta los resultados obtenidos (curvas de elasticidad). Cada curva en el gráfico representa la proporción de encuestados que se declara dispuesto a ceder su derecho a voto en las próximas tres elecciones (en el eje de las Y), de acuerdo a una escala de precios (representada en el eje de las X). Según se observa en el Gráfico 2, existen diferencias significativas entre distin-

Gráfico 2 | Propensión a “vender” el derecho a voto



Fuente: LAPOP 2010.

6 Estas preguntas, junto a consideraciones técnicas, se encuentran disponibles en un anexo en la versión electrónica de este documento en www.politicaspUBLICAS.uc.cl

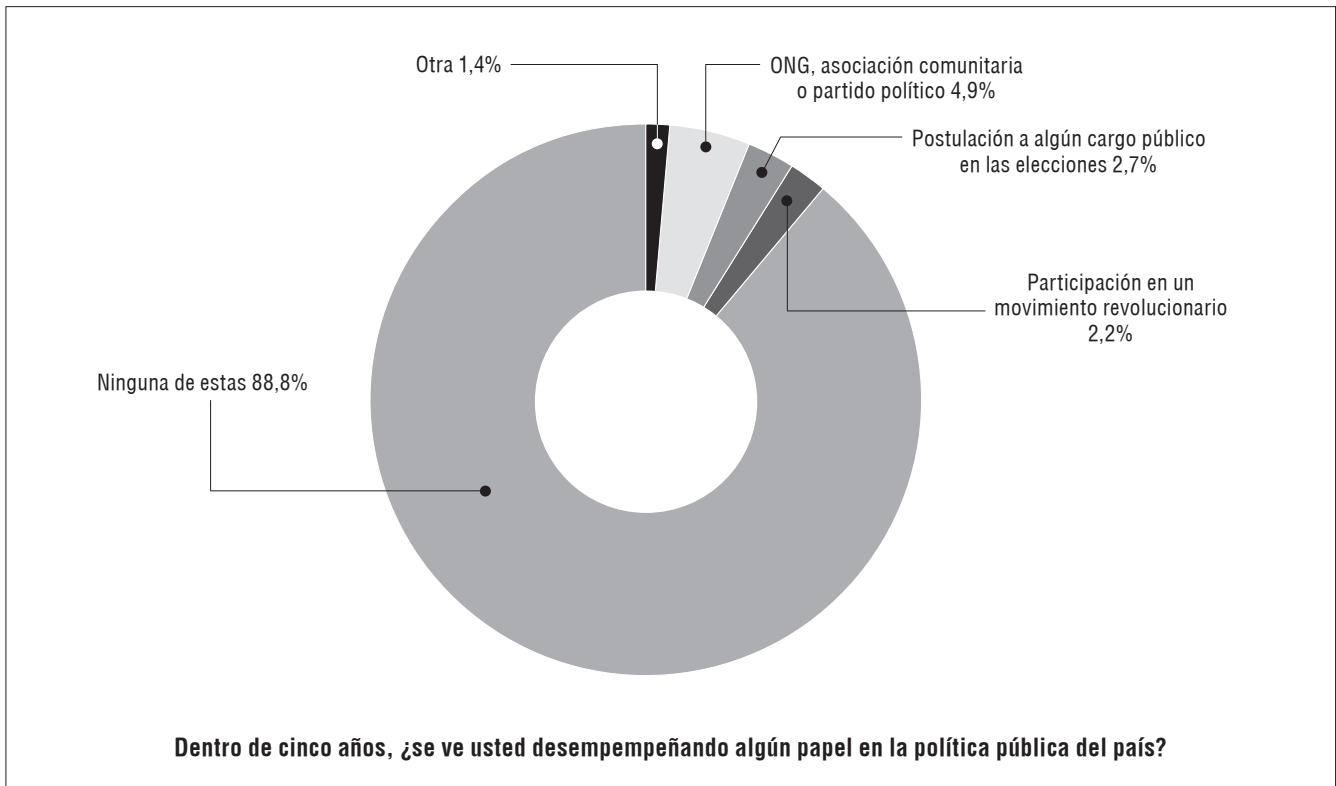
tos segmentos sociales respecto a su propensión a “vender” su derecho a votar.

Mientras los mayores de 55 años son los menos propensos a ceder sus derechos políticos, los menores de 35 años que pertenecen a los dos quintiles de ingreso inferiores, son los que presentan mayor propensión a hacerlo. En términos comparativos, mientras que aproximadamente un 5% de los mayores de 55 estaría dispuesto a ceder su derecho por un incremento del 40% de su ingreso familiar actual, más de un 20% de los jóvenes de los dos quintiles inferiores lo haría. Si bien podría pensarse que el ingreso de la persona es determinante respecto a su propensión a “vender” sus derechos políticos, el Gráfico 2 muestra que los dos quintiles inferiores de ingreso son apenas más propensos a ceder sus derechos que el promedio de la población chilena (“todos”). En este sentido, la edad del individuo y no su riqueza constituye el predictor más importante de las diferencias que observamos en el Gráfico 2. Esto último tiene implicancias importantes y

coincide con los datos con que contamos sobre inscripción y participación electoral. En síntesis, actitudinalmente, los jóvenes chilenos parecen valorar menos su participación en los procesos de decisión democráticos. Más allá de incentivos institucionales, este parece ser entonces un rasgo estructural.

En el estudio 2010 también aplicamos una serie de preguntas destinadas solo a la población menor de 30 años. Como se observa en el Gráfico 3, la amplia mayoría de los jóvenes chilenos (cerca de un 90% de los encuestados) no se proyecta, a cinco años, como participante de proyectos políticos ampliamente entendidos (desde participación en ONG y partidos políticos, hasta participación en movimientos revolucionarios). Al indagar sobre los temas que más preocupan a este segmento de la población encontramos también que cerca de un 60% de los jóvenes se encuentra principalmente preocupado por su estabilidad personal, siendo los temas educativos (18%) y la seguridad (8%) los únicos asuntos públicos que obtienen menciones frecuentes.

Gráfico 3 | Predisposición a involucrarse en roles políticos en los próximos cinco años (menores de 35 años)



Fuente: LAPOP 2010.

Buscando ahora completar nuestro diagnóstico sobre las actitudes políticas de los jóvenes chilenos, realizamos un análisis comparativo respecto a las características de tres grupos: menores de 30 años no inscritos en el registro electoral, menores de 30 años inscritos en el registro, y mayores de 30 años. Consideramos que esta comparación es relevante para poder evaluar con mayor información las implicancias para el diseño de políticas públicas que posee nuestro diagnóstico. Siempre que nos fue posible, incluimos en nuestra exploración las tres olas disponibles del estudio LAPOP (2006, 2008 y 2010), con el objetivo de realizar estimaciones más confiables, considerando siempre un corte etéreo equivalente, (menores de 30 años en cada caso). Alternativamente, también se trabajó con una hipótesis de corte según generaciones políticas (identificando a la “generación de la transición a la democracia”), en línea con la propuesta de Toro (2008). No obstante, en este caso, no se hallaron diferencias significativas entre la generación del 80 y el resto de los grupos etéreos res-

pecto a sus actitudes políticas.

Sobre un total de 5009 entrevistas de las tres olas, encontramos que un 7% (338 casos) corresponde a menores de 30 años que se encuentran inscritos. Sus congéneres no inscritos, alcanzan al 18% de la muestra (903 casos). Mientras tanto, los mayores de 30 corresponden al restante 75% (3768 individuos). Al analizar las características socioeconómicas de cada grupo a través de análisis de ANOVA y Chi Cuadrado, encontramos que los jóvenes inscritos son significativamente más educados y viven en hogares con mayores ingresos que los jóvenes no inscritos. A su vez, también se trata de un grupo más educado y de mayor ingreso que el de los ciudadanos mayores de 30 años. Finalmente, este grupo tiene un promedio de edad (25,4 años) dos años superior al de los menores de 30 no inscritos. Mientras tanto, no existen diferencias significativas en términos de la distribución geográfica (urbano/rural) y de género del grupo de inscritos menores de 30 años. A continuación, realizamos una caracterización más detallada de estos grupos

Tabla 1 | Comparación entre menores no inscritos, menores inscritos y mayores de treinta años de edad

	Menores no inscritos	Menores inscritos	Mayores de treinta	Muestra
Porcentaje que tiene un familiar trabajando en política	6	25	7	2010
Porcentaje que utiliza internet diariamente	37	54	15	2006-2008-2010
Porcentaje que sigue las noticias diariamente	63	85	75	2006-2008-2010
Promedio “siente que entiende bien los asuntos políticos” (1-7)	3,8	4,3	4	2006-2008-2010
Tiene “mucho” interés en la política	3	12	5	2006-2008-2010
Tiene “nada” de interés en la política	52	31	51	2010
Promedio autoidentificación izquierda-derecha (1-10)	5,3	5,5	5,5	2006-2008-2010
Promedio autoidentificación conservador-liberal (1-10)	6,3	6,1	5,3	2006-2008-2010
Promedio de confianza en el gobierno (1-7)	4,2	4,6	4,7	2006-2008-2010
Vende voto ante primera oferta \$	24	16	10	2010
Porcentaje que simpatiza con un partido político	10	26	20	2006-2008-2010
Porcentaje que simpatiza con un partido político	4	24	11	2010

Fuente: LAPOP 2006, 2008 y 2010.

en función de sus orientaciones y actitudes políticas en base a la información que se resume en la Tabla 1.

Como se observa en la Tabla 1, los menores inscritos en el registro electoral poseen un perfil actitudinal particular. Por un lado, se trata de ciudadanos con mayor vinculación familiar con la política, con mayores niveles de exposición a medios y noticias, y con un grado mayor de “entendimiento” respecto a los asuntos políticos. Esto se sostiene tanto en comparación con sus congéneres no inscritos como en relación a los mayores de treinta años de edad. Finalmente, los jóvenes inscritos poseen porcentajes muy superiores de adhesión a partidos políticos que los jóvenes no inscritos. Además, cuando se toma únicamente la última medición, se observa que mientras que este segmento de la población prácticamente mantiene su nivel de simpatía con los partidos, el resto de los grupos (jóvenes no inscritos y generaciones mayores) reducen su adhesión en porcentajes significativos (-6% y -9% respectivamente).

Por su parte, los jóvenes no inscritos en el registro electoral se distancian (aunque levemente) de los otros dos grupos en cuanto a sus preferencias ideológicas. En este sentido, se ubican levemente a la izquierda y poseen actitudes también levemente más liberales que las de sus pares inscritos, y significativamente más liberales que las de las generaciones mayores. En síntesis, si bien los posicionamientos izquierda-derecha no plantean diferencias claras, la tendencia hacia posturas más liberales en los menores de treinta (inscritos y no inscritos) sugiere una brecha generacional significativa. En cuanto a su consumo de medios y sus niveles de información política, este segmento resulta ser el que menos información política consume, presentando además, respecto a sus pares inscritos, mucho menores tasas de acceso a Internet. Finalmente, los jóvenes no inscritos poseen niveles de confianza en el gobierno, en una escala de 1 a 7, significativamente más bajos que los de sus congéneres inscritos y los de las generaciones mayores.

Los mayores de treinta parecen valorar más intensamente la participación electoral, resistiendo en mayor porcentaje la tentación de vender su voto. Los jóvenes inscritos se encuentran en una situación intermedia, mientras que aquellos que no están inscritos son los que en mayor medida están dispuestos a aceptar una compensación económica a cambio de inhibirse de votar.

En síntesis, podría concluirse que los jóvenes inscritos constituyen un segmento pequeño (7%) y muy particular de la ciudadanía, siendo aquel que tiene mayor

cercanía y sintonía con el mundo político. En cuanto a sus actitudes políticas, en la mayoría de los indicadores analizados, dicho segmento se distingue claramente de sus pares no inscritos (18%) y de las generaciones mayores (75%). Este último segmento, a excepción de la valoración de su derecho a voto, de un perfil ideológico más conservador y de niveles levemente superiores de confianza en el gobierno, posee actitudes similares a las de los jóvenes no inscritos. Finalmente, los jóvenes no inscritos son levemente más de izquierda que los dos segmentos restantes, al tiempo que poseen un perfil significativamente más liberal que el de las generaciones mayores de treinta años.

Los datos aquí presentados son consistentes con los reportados por la Sexta Encuesta Nacional de la Juventud (INJUV 2009), en la que además, se incluye una pregunta específica respecto a las causas por la que los distintos encuestados declaran no estar inscritos para votar. Elocuentemente, la opción más mencionada (35%) por los no inscritos es “porque no me interesa la política”. Mientras tanto, cerca de un 30% adicional señala que “la política no soluciona los problemas de la gente” (10,5%), que no se siente “representado por ningún sector político” (10%), y que “desconfía de la clase política” (8,1%). En referencia al sistema actual de registro electoral, un 10% señala que no está inscrito porque “no le gusta que le obliguen a votar” y un 3,7% destaca que el “trámite es muy complicado”. Al analizar la segmentación de respuestas según nivel socioeconómico, área de residencia y nivel educativo, es posible observar que las razones asociadas al distanciamiento con la política son más frecuentes entre los encuestados más pobres, los menos educados y aquellos que residen en zonas rurales.

En síntesis, la baja participación electoral de los jóvenes chilenos supone que sus opiniones y preferencias ideológicas (por ejemplo, valores más liberales) se encuentran subrepresentadas en el sistema político. Esos bajos niveles de participación, en tanto, hacen que los partidos no consideren al elector joven como parte de su público objetivo. Cerrando el círculo vicioso, los jóvenes que actualmente no se encuentran inscritos para votar, desconfían y se encuentran fuertemente alejados del sistema político. Es precisamente dicho alejamiento y desconfianza el que vuelve poco probable que la reforma al régimen de inscripción logre, por sí sola, quebrar aquel círculo vicioso.

La inscripción automática y el voto voluntario: escenarios posibles

La modificación del sistema de inscripción electoral y de voluntariedad del voto ha sido uno de los temas más presentes en el debate público respecto a la reforma política y se encuentra en vías de aprobación, en tanto se trata de una fórmula de compromiso entre quienes promueven el voto y la inscripción obligatorias y quienes promueven la voluntariedad de ambos. Teóricamente se espera que la simplificación del trámite de inscripción (su automatización) y la eliminación de la obligatoriedad del voto para los ciudadanos inscritos, reduzcan el alto costo que hoy día posee para un joven no inscrito participar de una elección (debe realizar un trámite adicional, y al mismo tiempo, asume el compromiso de seguir votando en elecciones subsiguientes). Además, el ingreso automático al padrón de aproximadamente cuatro millones de electores nuevos contribuiría a renovar las agendas de partidos y candidatos, quienes intentarían movilizar a su favor a los potenciales nuevos votantes.

Si bien estos argumentos parecen razonables, también es preciso considerar posibles contraargumentos. Como señalan los datos del INJUV (2009), solo una mínima fracción de los jóvenes chilenos señala la dificultad del trámite y la obligatoriedad del voto como las razones que explican su decisión de no inscribirse. Si las causas son estructurales y no institucionales, es posible que la simplificación del trámite no contribuya decisivamente a aumentar la participación electoral.

Mientras tanto, el mecanismo propuesto supone una transición desde un sistema de voto obligatorio (para los inscritos) a uno de voto voluntario. Los posibles efectos de dicha transición han sido largamente discutidos por la ciencia política. Solo por mencionar algunos ejemplos, Arendt Lijphart, en su discurso presidencial de 1997 a la American Political Science Association, argumentó a favor de la instauración de sistemas de voto obligatorio. Según su visión, en sistemas con voto voluntario la participación electoral se vuelve desigual y posee sesgos socioeconómicos. La evidencia empírica acumulada desde entonces parece conceder razón a Lijphart. Según Norris (2004), aquellos sistemas con voto obligatorio (en los que además se incluyen sanciones tangibles a quienes no votan), poseen mayores niveles de participa-

ción electoral. Al mismo tiempo, de acuerdo a los datos de Mackerras y McAllister (1999) y Jackman (2001), en dichos sistemas la participación electoral es menos desigual. En función de estos argumentos es dable esperar que la transición hacia un sistema de voto voluntario, aunque amplíe formalmente el padrón (vía inscripción automática), tienda a reducir la participación electoral (vía voluntariedad del voto) y a estratificarla en términos socioeconómicos, en tanto quienes tienen más interés en participar en política tienden a ser los sectores altos y más educados de la sociedad.

La visión de la elite política chilena respecto a los posibles efectos de la reforma propuesta refleja, en buena medida, los dilemas que plantea un análisis técnico de la propuesta. De acuerdo a un estudio recientemente realizado, existen a nivel de las elites políticas altos grados de incertidumbre respecto a los posibles efectos de la inscripción automática/voto voluntario⁷. En este caso, los argumentos a favor y en contra son mucho más transversales que partidarios, en tanto no parecen existir posiciones partidarias claramente cristalizadas.

Quienes se encuentran a favor de la medida tienden a apoyarla por una serie de razones relativamente compartidas. En particular, se estima que la incorporación al padrón de jóvenes no inscritos va a generar incentivos para la renovación de agendas programáticas y elencos, contribuyendo a “airear” la política. Más allá de esta expectativa compartida, también se espera que los beneficios sean “marginales”, no previéndose grandes cambios o realineamientos.

Mientras tanto, una serie de entrevistados plantean posibles efectos negativos. Por un lado, se sostiene que el sistema llevará a una caída en la participación electoral en tanto la incorporación de los jóvenes no compensará la abstención de quienes hoy día se encuentran legalmente obligados a votar. Esto generaría, a su vez, un sistema de voto “censitario”, en tanto estratificaría al electorado en términos socioeconómicos a favor de los sectores altos. Finalmente, se sostiene que la necesidad de movilizar a los jóvenes podría inducir movimientos o liderazgos “populistas” al interior de los partidos.

Más allá de estas consideraciones generales, los posibles efectos del sistema actualmente en discusión terminarán dependiendo de la acción estratégica de los

⁷ Este argumento se basa en evidencia perteneciente a un trabajo realizado en conjunto con Fernando Rosenblatt, en el que se realizaron 53 entrevistas en profundidad a líderes políticos chilenos contemporáneos. La investigación fue encargada y financiada por un proyecto compartido por el Centro de Estudios Públicos y CIEPLAN, liderado por Lucas Sierra y Francisco J. Díaz, a quienes agradecemos la oportunidad de anticipar aquí los hallazgos obtenidos sobre el tema de la inscripción automática y el voto voluntario.

partidos y liderazgos políticos, y de los efectos que ella posea en las actitudes del electorado. En este sentido, resulta interesante plantear dos escenarios posibles, teorizando una hipótesis de inercia y otra en que los partidos políticos intentan movilizar al nuevo segmento de la ciudadanía que se incorpora al padrón electoral. Ambos son escenarios teóricos, que suponen estrategias maximalistas por parte de los actores involucrados. Por tanto, si bien permiten derivar una serie de implicancias estilizadas, las mismas se basan en supuestos poco probables. En realidad, es dable esperar una situación mixta, en que se combinen elementos de ambos escenarios teóricos.

Escenario I: Inercia

En caso de que los partidos y liderazgos políticos opten por una estrategia de continuidad en sus prácticas de movilización electoral, o en caso de que la incorporación de nuevos aspectos capaces de movilizar a los jóvenes (hasta ahora no inscritos) resulte marginal en sus agendas, es dable esperar una baja relativa en la participación electoral, así como también, un incremento en la estratificación socioeconómica del electorado. Ambos efectos serán producto de una incapacidad de movilizar a los nuevos electores potenciales (quienes poseen un perfil “apolítico”) y de la pérdida del electorado adulto, que actualmente vota en función de estar inscrito y por tanto obligado a votar. Como resultado de ambas tendencias, los electores activos serán aquellos más politizados, quienes aún pueden ser movilizados mediante apelaciones a los campos identitarios que definen los límites de la Concertación y la Alianza, y quienes, en general, tienden a pertenecer a las capas medias y altas de la sociedad chilena.

Escenario II: Movilización electoral de los nuevos inscritos

En caso de que los partidos opten por intentar movilizar al nuevo segmento de electores potenciales, muy probablemente deban hacerlo, para ser exitosos, mediante métodos no tradicionales. Si algo caracteriza al segmento de los no-inscritos, más que su alienación ideológica o programática, es su lejanía (y probablemente hastío) con la política y los políticos tradicionales. Por tanto, es probable que intentar atraer a este segmento de la ciudadanía implique desarrollar discursos y plataformas fuertemente renovadoras (potencialmente antisistema o populistas). Este tipo de estrategia es especialmente plausible en el contexto de elecciones presidenciales y municipales, en las que se observa una alta personali-

zación de las campañas y en las que recientemente han triunfado candidaturas que poseen una plataforma relativamente despegada del lastre partidario. En función de los efectos electorales del sistema electoral binominal (que otorgan centralidad a los partidos políticos y su liderazgo nacional) y del fuerte peso de los candidatos *incumbentes* (senadores o diputados que van a la reelección), es muy probable que dicho tipo de movilización sea menos frecuente a nivel de las elecciones parlamentarias. Por tanto, un escenario en que se produzca un fuerte impulso renovador a nivel de candidaturas a la presidencia y a nivel de alcaldes, y una relativa continuidad a nivel parlamentario, resulta posible. Dicho escenario dejaría al sistema de partidos chileno en una situación aún más incómoda que la actual, al tiempo que podría ambientar problemas de gobernabilidad surgidos de la pugna entre liderazgos personalistas e independientes a nivel ejecutivo y corrientes partidarias a nivel legislativo.

Una forma alternativa de movilización electoral de los nuevos inscritos sería recurrir a lógicas clientelares para aumentar los niveles de participación electoral. En países en los que el voto secreto está garantizado y en contextos de voto voluntario, los partidos con recursos materiales disponibles utilizan incentivos clientelares para aumentar la participación electoral (por ejemplo, acarreando votantes a los locales de votación, mediante la entrega de mercancías u otros beneficios). Este tipo de estrategia funciona mejor en contextos socioeconómicos bajos. Por tanto, si bien podría elevarse el nivel de participación electoral relativo de los sectores más pobres, dicho resultado tendría como contrapartida la profundización del clientelismo electoral.

Corolario: La naturaleza del dilema

Si bien los dos escenarios planteados arriba constituyen tipos ideales, nos permiten vislumbrar el dilema al que se enfrentará el liderazgo político chileno de aprobarse el mecanismo de inscripción automática y voto voluntario. De prevalecer la inercia, el déficit de legitimidad y participación que la reforma intenta solucionar se incrementará. En este sentido, una alternativa de inscripción automática y voto obligatorio sería más consistente con los objetivos buscados por quienes proponen la reforma (especialmente aumentar la participación electoral).

Mientras tanto, de prevalecer la movilización del nuevo segmento electoral, los partidos políticos, en tanto instituciones y corrientes colectivas se debilitarán aún más, cediendo lugar ante liderazgos personalistas y

probablemente antipolíticos. Alternativamente, los partidos podrían persistir, pero a costa de un incremento del clientelismo político, a través del cual se distorsiona la representación de los intereses de los sectores más vulnerables de la población. La próxima sección profundiza sobre este argumento, identificando algunas pautas posibles para pensar soluciones a las tensiones aquí identificadas.

En síntesis

Recientemente, los jóvenes chilenos (cuya gran mayoría no se encuentra inscrita para votar) han irrumpido fuertemente en el escenario político nacional. Podría argumentarse que no solo han contribuido así a “repolitizar” a la sociedad, sino también, a politizar a una generación caracterizada por sus bajos grados de interés en la política. Los reportes sobre el alza reciente en el ritmo de inscripción electoral de los jóvenes y el propio llamado del movimiento estudiantil a realizar “inscripciones en masa”, son síntomas favorables.

No obstante, el movimiento estudiantil también ha demostrado, en su interacción con el sistema político, grados inéditos de hastío con el sistema de partidos. La movilización ha discurrido por fuera de los canales partidarios y ha asumido un tono fuertemente antipartidocracia tradicional. Tal vez esta sea una de las razones por las que el movimiento estudiantil, más allá de sus reivindicaciones específicas sobre el tema educativo, ha logrado empatizar con amplios sectores de la ciudadanía que también se sienten alejados de la política y poco representados por los partidos de la Alianza, la Concertación y la izquierda.

En esta coyuntura, la implementación de un sistema de inscripción automática y voto voluntario resultará inocua o incluso contraproducente. Si la reforma busca generar mayores niveles de participación electoral, renovación partidaria y legitimidad del sistema, la alternativa de la inscripción automática y voto obligatorio resultaba técnicamente más adecuada. Esto, porque el perfil actitudinal de quienes no están inscritos para votar y de aquellos que hoy votan porque están obligados a hacerlo, supone que están muy alejados de los partidos políticos.

Los datos analizados sugieren con bastante claridad que dicha reforma no constituye una “bala de plata”. En realidad, de prevalecer la inercia en cuanto a las estrategias de movilización electoral, no solo resultará insuficiente, sino que también, probablemente, resulte contraproducente (en tanto podría reducir la participación

electoral y estratificarla aún más en términos socioeconómicos). En caso de que los partidos opten por renovar sus ofertas electorales, con el objetivo de movilizar a los nuevos segmentos electorales, muy probablemente deban incurrir en instancias de movilización antipartido y antipolítica, debilitándose aún más en el mediano y largo plazo. Sin embargo, para ser claros, un sistema de voto obligatorio no supone tampoco eliminar el riesgo de que se incurra en dicho tipo de movilización.

Hacia otras reformas necesarias

En este documento he analizado una iniciativa de política pública ya aprobada para su inclusión en el texto constitucional. Se trata por tanto de un análisis tardío. No obstante, lo considero relevante por al menos dos razones.

Por un lado, la relación entre los jóvenes y los partidos políticos constituye una ventana analítica capaz de iluminar los problemas y tensiones actuales y los desafíos que debe enfrentar el sistema político chileno. Es desde esta perspectiva que he abordado la propuesta de incorporar un mecanismo de inscripción automática y voto voluntario en la legislación electoral, así como su interacción con otros elementos del sistema institucional. En definitiva, la modificación al régimen de inscripción electoral debe ser considerada en el marco de iniciativas más ambiciosas de renovación e institucionalización de la política, en un contexto en que las estructuras políticas tradicionales están siendo claramente impugnadas por la ciudadanía.

Por otro lado, en el contexto político actual, el temor al cambio que parece prevalecer en el sistema político chileno puede conducir a la parálisis, o en su defecto, a la consolidación de un proceso de reformas institucionales parciales, inconexas, y que resulten aprobadas e implementadas de modo gradual. El proceso, la aprobación y la implementación (probablemente a medias para las elecciones municipales de 2012) del mecanismo de inscripción automática y voto voluntario, constituye un claro ejemplo de esta forma de instrumentar la reforma política. La evidencia elaborada en esta nota sugiere que dicha modalidad de reforma no es apropiada.

Si bien en el corto plazo este tipo de reforma puede resultar funcional para la subsistencia del sistema de partidos actual, la ausencia de reformas ambiciosas, capaces de renovar e institucionalizar una “nueva política” supone el riesgo de profundizar en el mediano plazo la crisis

sistémica. En dicho caso, el desborde social de las instituciones, o una crisis de gobernabilidad más profunda, resultan probables.

En un contexto similar al que hemos descrito para Chile, durante los años noventa, las élites políticas tradicionales de Colombia, Bolivia y Ecuador optaron por introducir reformas institucionales, buscando, entre otras cosas, reconquistar la legitimidad social perdida. Al hacerlo, mal calcularon los efectos que dichas reformas tendrían sobre sus propios partidos. Las reformas introducidas culminaron, muy rápidamente, con el colapso de los sistemas de partido tradicionales. A modo de ejemplo, tanto la Ley de Participación Popular incorporada a la Constitución Boliviana, como los mecanismos de participación y descentralización que introdujo la reforma constitucional de 1991 en Colombia, rápidamente condujeron (en las elecciones que las sucedieron) a la desinstitucionalización del sistema de partidos y a la irrupción de movimientos nuevos que desplazaron a los partidos tradicionales.

En este sentido, la renovación del sistema de partidos chileno parece impostergable e imprescindible para garantizar la calidad de la democracia y la gobernabilidad futura del país. No obstante, las eventuales reformas a introducir deben ser cuidadosamente analizadas y diseñadas.

¿Qué otras reformas serían necesarias para renovar el sistema político chileno? Los partidos, como institución política, se encuentran sumamente debilitados. En este sentido, su estructuración programática, así como la épica gestada en la transición se han erosionado muy significativamente. Esto reduce su capacidad de movilización social y electoral, al tiempo que ha contribuido a personalizar crecientemente a la política. Los partidos políticos son hoy, en buena medida, coaliciones laxas de liderazgos y caudillismos electorales (en muchos casos locales). La militancia partidaria, a su vez, se encuentra crecientemente desplazada y retraída, en tanto posee una muy baja capacidad de elegir candidaturas y requerir *accountability* por parte de los líderes electos.

El desafío que los partidos políticos enfrentan es por tanto, doble. Por un lado, necesitan fortalecerse institucionalmente, como actores colectivos portadores de proyectos programáticos distintivos y con capacidad de convocatoria social. Los partidos chilenos enfrentan entonces el desafío de generar proyectos programáticos capaces de interpretar los nuevos desafíos y conflictos que hoy pautan el devenir de la sociedad en que operan.

Esto, porque en términos de agenda de políticas públicas, es claro que los alineamientos en torno a conflictos del pasado (democracia-autoritarismo), todavía movilizadas por la Alianza y la Concertación, no son eficientes para movilizar a quienes hoy no participan del sistema (ni a quienes continúan votando al estar inscritos). Por otro lado, los partidos políticos requieren abrirse a la sociedad, dando lugar a ejercicios de participación política no tradicional (y tal vez no unívocamente partidaria), y articulando múltiples vínculos con una pluralidad de actores portadores de proyectos políticos pero que hoy desconfían y se sienten alejados de “la política tradicional” (los partidos).

En definitiva, se trata de intentar un doble movimiento capaz de reencantar a la sociedad, canalizando y orientando sus múltiples vertientes actuales; y logrando, al mismo tiempo, fortalecer a los partidos como instituciones políticas portadoras de un proyecto colectivo, capaz de proveer más que un paraguas institucional para liderazgos individuales. Realizar este doble movimiento constituye un proceso difícil y no exento de riesgos. En este sentido, de consolidarse un clivaje *insider-outsider* (élites políticas tradicionales versus nuevos movimientos políticos que desafían al establishment tradicional) es posible que los partidos actuales no logren superar la crisis de legitimidad que hoy enfrentan.

Por esto mismo, la discusión sobre las reformas a realizar debe ser cuidadosa y estar orientada a la introducción de incentivos para la regeneración de los partidos políticos actuales o el surgimiento de nuevos partidos políticos institucionalmente fuertes, pero participativos; con capacidad de articularse en función de proyectos colectivos consistentes y con poder de convocatoria y articulación de la diversidad social.

Los incentivos que orientan la acción estratégica de los liderazgos partidarios están dados por la interacción entre múltiples y diversos componentes institucionales, relativos al régimen de gobierno, al sistema electoral, a la regulación de la actividad de los partidos y su organización, y al sistema de financiamiento electoral. Las propuestas de reforma institucional deben realizarse teniendo en cuenta las diversas interacciones posibles entre los múltiples componentes del sistema institucional y su contexto social.

El mecanismo de inscripción automática y voto voluntario aprobado no parece haber sido considerado desde esta perspectiva. Precisamente por ello, es posible que produzca resultados contrarios a los buscados, generan-

do múltiples externalidades negativas. En suma, el análisis aquí presentado sugiere la necesidad de plantear alternativas de reforma política integrales, capaces de superar la inercia y de evitar, al mismo tiempo, la implementación de reformas parciales, inconexas, y de implementación gradual (y por tanto, descoordinada).

Referencias

- Corvalán, A. y Cox, P.**, 2011. When Generational Replacement is Class Biased: Voter Turnout in Chile". Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1904353>
- INJUV**, 2009. *Sexta Encuesta Nacional de la Juventud*. Santiago: Instituto Nacional de la Juventud.
- Jackman, S.**, 2001. Compulsory Voting. En: Smelser, N.J. y Baltes, P.B., eds. *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Science*. Oxford: Elsevier.
- Lijphart, A.**, 1997. Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemmas. *The American Political Science Review*, 91 (1),1-14.
- LAPOP**, 2010. Reporte del Barómetro de las Américas, Chile 2010. Santiago: Instituto de Ciencia Política, UC-Chile.
- Luna, J.P. y Altman, D.**, 2011. Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization. *Latin American Politics and Society*, 53 (2), 1-28.
- Mackerras, M. y McAllister, I.**, 1999. Compulsory Voting, Party Stability and Electoral Advantage in Australia. *Electoral Studies* 18, 217-233.
- Norris, P.**, 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.



CENTRO DE
**POLÍTICAS
PÚBLICAS UC**

www.politicaspUBLICAS.uc.cl
politicaspUBLICAS@uc.cl

SEDE CASA CENTRAL

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 324, piso 3, Santiago.
Teléfono (56-2) 354 6637.

SEDE LO CONTADOR

El Comendador 1916, Providencia.
Teléfono (56-2) 354 5658.

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

- Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos • Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas
- Facultad de Ciencias Sociales • Facultad de Derecho • Facultad de Educación
- Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política • Facultad de Ingeniería • Facultad de Medicina

Anexo: Cuestionario aplicado para estimar elasticidad-precio del derecho a voto, LAPOP 2010

En términos técnicos, y para evitar el “efecto regateo” que se observa en aplicaciones extendidas del método de valoración contingente, se dividió aleatoriamente a la muestra, aplicando dos versiones de la pregunta (cuya única diferencia es el precio inicial y el valor de las ofertas sucesivas) a cada sub-muestra. Mediante la estimación de una ecuación logística, en base a los cuatro precios para los que contamos con estimaciones respecto a la proporción de encuestados que está dispuesto a “vender” su derecho a voto, construimos curvas de elasticidad para un rango no testeado de precios (que incluye el intervalo de precios medido, entre 25% y 200% del ingreso familiar actual). Finalmente, para evitar sesgos mayores por la presencia de retornos incrementales decrecientes en contextos socioeconómicos altos (en los que el valor de una compensación monetaria fija sería cada vez menor), decidimos utilizar criterios móviles, anclados en aumentos proporcionales sobre la base del ingreso familiar actual.

CHI19. Ahora, por favor suponga que un representante del gobierno le propone lo siguiente: El gobierno le otorgará un incremento del 50% en su ingreso familiar mensual si usted está dispuesto a renunciar a su derecho a votar en las próximas tres elecciones. Entonces, si esta propuesta fuese real y efectivamente le ofrecieran un aumento correspondiente a la mitad de su ingreso mensual familiar actual a cambio de que acepte aquello, Ud. ¿aceptaría?

(1) Sí [Pasar a CHI20A]

(2) No [Pasar a CHI20B]

(88) NS [Pasar a CCT1]

(98) NR [Pasar a CCT1]

[En caso de haber respondido SI PASAR A CHI20A, NO PASAR A CHI20B]

CHI20A. ¿Y si el gobierno le otorgase un incremento del 25% o un aumento equivalente a una cuarta parte de su ingreso mensual familiar actual, aceptaría de todos modos la propuesta?

(1) Sí

(2) No

(88) NS

(98) NR

(99) Inap [En cualquier respuesta, pasa a CCT1]

CHI20B. ¿Y si el gobierno le otorgase un incremento del 100%, es decir, si le ofrecieran duplicar su ingreso mensual familiar actual, Ud. ¿aceptaría?

(1) Sí

(2) No

(88) NS

(98) NR

(99) Inap

[Las preguntas CHI19A hasta CHI20BA deben ser aplicadas en versión B del cuestionario]**CHI19A.** Ahora, por favor suponga que un representante del gobierno le propone lo siguiente: El gobierno le otorgará un incremento del 100% en su ingreso familiar mensual si usted está dispuesto a renunciar a su derecho a votar en las próximas tres elecciones. Entonces, si esta propuesta fuese real y efectivamente le ofrecieran un aumento correspondiente a la totalidad de su ingreso mensual familiar actual a cambio de que acepte aquello, Ud. ¿aceptaría?

- (1) Sí **[Pasar a CHI20AA]**
- (2) No **[Pasar a CHI20BA]**
- (88) NS **[Pasar a CCT1]**
- (98) NR **[Pasar a CCT1]**

[En caso de haber respondido SI PASAR A CHI20AA, NO PASAR A CHI20BA]

CHI20AA. ¿Y si el gobierno le otorgase un incremento del 50% o un aumento equivalente a la mitad de su ingreso mensual familiar actual, aceptaría de todos modos la propuesta?

- (1) Sí
- (2) No
- (88) NS
- (98) NR
- (99) Inap **[En cualquier respuesta, pasar a CCT1]**

CHI20BA. ¿Y si el gobierno le otorgase un incremento del 200%, es decir, si le ofrecieran triplicar su ingreso mensual familiar actual, Ud. aceptaría?

- (1) Sí
- (2) No
- (88) NS
- (98) NR
- (99) Inap