

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR, NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y REGIONALIZACIÓN, RECAÍDO EN LOS SIGUIENTES PROYECTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL: 1) MODIFICA LA CARTA FUNDAMENTAL PARA RESTABLECER EL VOTO OBLIGATORIO EN ELECCIONES POPULARES, CON LA EXCEPCIÓN QUE INDICA; 2) MODIFICA LA CARTA FUNDAMENTAL PARA RESTABLECER EL SUFRAGIO OBLIGATORIO EN LAS ELECCIONES POPULARES

BOLETINES N° 13.028-06 Y 13.029-06, REFUNDIDOS

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización viene en informar los proyectos de modificación de la Constitución Política individualizados en el epígrafe, de origen en sendas mociones, que cumplen su primer trámite constitucional y reglamentario: 1) De las diputadas señoras Daniella Cicardini, Cristina Girardi, Marcela Hernando, Karin Luck, Andrea Parra y Joanna Pérez; y de los diputados señores Andrés Longton y Jaime Mulet (boletín N°13.028-06); y 2) De la diputada señora Alejandra Sepúlveda; y de los diputados señores Jaime Mulet, Esteban Velásquez y Pedro Velásquez (boletín N°13.029-06).

El tratamiento conjunto de ambas iniciativas obedece a una solicitud de la Comisión, a la cual accedió la Sala en sesión N°121, celebrada el 11 de diciembre de 2019.

Durante la discusión general, la Comisión recibió a las siguientes personas: Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Felipe Ward; Presidente del Consejo Directivo del SERVEL, señor Patricio Santa María; Director Nacional del SERVEL, señor Raúl García; investigador del Centro Democracia y Comunidad, señor Manuel Gallardo; Académico de la Universidad de Talca, señor Gonzalo Aguilar; representante del PNUD en Chile, señora Marcela Ríos.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1) Idea matriz o fundamental

La idea matriz es restablecer la obligatoriedad del voto para las elecciones populares.

2) Trámite de Hacienda.

El proyecto en informe no requiere trámite de Hacienda.

3) Normas de quorum especial

El proyecto que se somete a la consideración de la Sala implica reformar el artículo 15 de la Constitución Política y, conforme al inciso segundo del artículo 127 de la misma, requiere para su aprobación los tres quintos de los diputados en ejercicio.

4) La Comisión aprobó por unanimidad la idea de legislar. Participaron en la votación las diputadas señoras Daniella Cicardini, Marcela Hernando, Karin Luck, Andrea Parra y Joanna Pérez (Presidenta); y los diputados señores

Bernardo Berger, Andrés Longton, Raúl Saldívar, Renzo Trisotti, Pablo Vidal y Esteban Velásquez.

5) Se designó DIPUTADA INFORMANTE a la señora JOANNA PÉREZ.

II.- ANTECEDENTES GENERALES.

Boletín N°13.028-06

Fundamentos

La crisis política por la que atraviesa el país ha permitido comprobar que existe un fuerte impulso de participación ciudadana, cuya representatividad no necesariamente queda plasmada al consagrarse el voto voluntario mediante la ley N° 20.568, de 2012, durante la primera administración del Presidente Sebastián Piñera. La escasa participación electoral o abstención en los asuntos de interés nacional, registrada como consecuencia de la entrada en vigencia de dicha ley, limita la posibilidad de generar escenarios propicios para resolver los conflictos.

Vinculado a lo anterior, hay que tener presente que la reforma constitucional que permitió el establecimiento del voto voluntario -y que fue promulgada durante el primer mandato de la ex Presidenta Michelle Bachelet- fue fruto de una moción del entonces senador Alberto Espina, que contó con la adhesión de los ex senadores José Antonio Viera-Gallo, Antonio Horvath y Sergio Romero, en la que se argumentaba que "la obligatoriedad del sufragio contradice los fundamentos esenciales de un régimen auténticamente democrático y de una sociedad integralmente libre. En efecto, por naturaleza el sufragio es derecho, al igual que la opción a cargos públicos de elección popular", agregando que el voto obligatorio "convierte a los ciudadanos en entes cautivos de un sistema que se agota en la mera formalidad electoral, ya que la ciudadanía no tiene las facultades para revocar el mandato otorgado a sus autoridades elegidas en caso de que su gestión haya sido o sea manifiestamente deficiente e incluso contraria a los intereses de la comunidad".

La decisión de instalar el voto voluntario, si bien tuvo un alto respaldo en las encuestas, constituyó un error de apreciación sobre el grado de evolución política de la sociedad que, a su vez, demostraría un distanciamiento con los votantes y en especial con los no votantes que esperan otros métodos para sentirse atraídos de ir a las urnas, es decir, una renovación en la oferta política de las ideas, algo que esta iniciativa aleja tajantemente.

Desde la instauración del voto voluntario, y habiéndose celebrado varias elecciones bajo esa modalidad, hay que reconocer que no se han cumplido los supuestos que se tuvieron en consideración al momento de establecer esa medida, como por ejemplo que el poder del dinero tendría menor injerencia en las campañas, o que los partidos tendrían un incentivo adicional para promover la participación ciudadana.

En cambio, se ha podido constatar que el voto voluntario se ha traducido en una despolitización de la vida pública nacional, que formaría parte del proyecto político neoliberal.

A juicio de quienes firman esta moción, la percepción política sobre la necesidad de retomar al voto obligatorio quedó consagrada en el estudio realizado en 2018 por la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales entre senadores y diputados, de acuerdo a la cual el 66,7% de los consultados es favorable al voto obligatorio. En cuanto a la relación entre el pensamiento de los encuestados y

sus opiniones, en los partidos de la ex-Nueva Mayoría esta opinión es muy mayoritaria (80%), mientras que en el Frente Amplio alcanza al 65% y en Chile Vamos al 50%, siendo los extremos a derecha e izquierda los más proclives al voto voluntario.

Ante las circunstancias actuales, y la necesidad evidente de contar con autoridades elegidas democráticamente que representen el real sentir del país, parece prudente mantener la inscripción obligatoria de los ciudadanos en los registros electorales y, por otra parte, dar facilidades a las personas que, en razón de su edad, puedan tener dificultades de desplazamiento. En síntesis, se hace necesario darle un nuevo impulso a la idea de restablecer el voto obligatorio, entendiendo que este proyecto de ley se enmarca dentro de las demandas sociales por una mayor participación y que, si bien el voto obligatorio no es la solución definitiva, sí representa un avance.

Boletín N°13.029-06

Fundamentos

Los autores de este proyecto recuerdan que el 4 de abril de 2009 se publicó en el Diario Oficial la ley N° 20.337, que modificó los artículos 15 y 18 de la Carta Fundamental con el objeto de consagrar el sufragio como un derecho de los ciudadanos, y su inscripción automática en los registros electorales. Su artículo único sustituyó el inciso primero del artículo 15 por el siguiente: “En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario, secreto y voluntario.”. De esta manera, se alteró la tradición constitucional chilena que consagraba el voto obligatorio, pasando a ser voluntario.

Dicha ley agregó la siguiente disposición transitoria en la Carta Fundamental: “VIGÉSIMOTERCERA. Las reformas introducidas a los artículos 15 y 18 sobre voluntariedad del voto e incorporación al registro electoral por el solo ministerio de la ley, regirán al momento de entrar en vigencia la respectiva ley orgánica constitucional a que se refiere el inciso segundo del artículo 18 que se introduce mediante dichas reformas.”.

Fue la Ley N°20.568, que regula la inscripción automática, modifica el Servicio Electoral y moderniza el sistema de votaciones, publicada en el Diario Oficial el 31 de enero de 2012, la que materializó esta reforma constitucional, eliminando la sanción asociada al incumplimiento de la obligación de votar.

La primera elección con voto voluntario fue la municipal de octubre de 2012. Con posterioridad, se realizaron las siguientes elecciones: primarias, en 2013; presidencial, parlamentarias y Core, también en 2013, segunda vuelta presidencial, en 2013; elección primaria de alcaldes, en 2016; elecciones municipales, en 2016; elecciones primarias, en 2017; elección presidencial, parlamentaria y Core, en 2017; segunda vuelta presidencial, en 2017. En total, 9 elecciones.

Destacan los autores de la moción que, previo a la reforma constitucional plasmada en la ley N° 20.337, la Constitución Política contemplaba en su artículo 15, inciso primero, la siguiente norma: “En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario y secreto. Para los ciudadanos será, además, obligatorio”. Esta disposición provenía directamente de la Constitución Política del año 1980, que la contempló en su origen. A nivel histórico Chile, siguiendo el camino de la experiencia comparada, consagró la obligatoriedad del sufragio a mediados del siglo veinte (ley N°12.922, de 1958; y ley N°14.853, de 1962), luego de un largo camino orientado a establecer el sufragio universal. Ese trayecto había empezado en 1874, cuando se terminó el sufragio censitario. En la Constitución de 1925 el sufragio pasó a ser un derecho de todos los hombres mayores de veintiún años. Posteriormente, en 1952, se

incorporó la mujer a las elecciones populares. Ese año el padrón electoral alcanzaba a 950 mil ciudadanos inscritos. El mayor crecimiento del padrón se produjo entre 1961 y 1964, cuando los votantes pasaron de 1.800.000 a 2.900.000, lo que se explica porque se estableció un sistema obligatorio de votación para los mayores de dieciocho años.

A continuación, los autores del proyecto se refieren a la fundamentación del voto obligatorio. Al respecto, y citando a algunos tratadistas, indican que “el debate sobre la naturaleza jurídica del sufragio se ve condicionado por una necesidad de hacer efectiva la legitimación de los Estados democráticos, sustentado en la participación de un número creciente de individuos. De esta manera, el voto obligatorio fue entendido como una garantía de la estabilidad institucional, en momentos en que el pueblo, como nuevo actor político, pasa a ser legitimador de la gestión de los poderes públicos” (Ambrosini, 1945). El voto obligatorio, para Cordini, operó en Europa como «garantía» ligada a un proceso de democratización del sistema político, permitiendo:

- Asegurar en las elecciones la participación de los moderados, induciendo al ejercicio del voto de esos ciudadanos que se abstenían por natural reticencia, por no tener una personalidad política como los inquietos, los propagandistas y los revolucionarios;
- Contrastar la corrupción y los fraudes electorales;
- Concurrir en la educación política del ciudadano, para que se empeñe al ejercicio de un deber que él tuviera hacia toda la comunidad.

“Se puede entonces deducir el doble rol del voto obligatorio: primero, sostener y favorecer el proceso de democratización, que empezó con el sufragio, gracias a la concesión de derechos políticos a nuevas clases sociales; mientras que, por otra parte, contener, informar y dirigir este proceso, para reforzar las instituciones representativas del Estado (Cordini, 1988: 42-45)”¹.

En el plano regional, algunos autores han indicado que la cuestión del voto ha sido tema central desde mediados del siglo XX. Como señala Thompson, uno de los retos ha significado generar procesos de inclusión ciudadana a los procesos políticos, principalmente los electorales. Sin embargo, no todos los sistemas jurídicos latinoamericanos conciben el voto de la misma manera y, por lo tanto, asignan diversas consecuencias a su ejercicio o a la abstención (...) todo este proceso de transformación institucional en América Latina surgió de la idea de cambiar el marco normativo, pensando que necesariamente la política y la democracia, con sus componentes particulares como los partidos políticos y el régimen político, se redefinirían: la política sería un proceso incluyente, la democracia una forma de vida, y los partidos políticos, así como el aparato institucional, los garantes e instrumentos para que dichos procesos se llevarán a cabo. En este sentido, los marcos normativos buscaron formas para abrir el escenario democrático procedimental.

El voto obligatorio se institucionalizó paulatinamente en los países de la región y se pensó que sería el mecanismo adecuado para garantizar participación efectiva y sobreponerse a procesos de personalización de la política. Siguiendo a Thompson (2000: 266-286), el objetivo fundamental del cumplimiento del deber de votar es, sin duda, formar la voluntad política de una sociedad. Como planteó Braunias, “La justificación teórica-jurídica (del voto obligatorio) reside en la tesis de que la realización del derecho político de participar en la designación de la representación política es sinónimo de deber cívico”².

¹ SOTO, Francisco (2018): “Reflexiones sobre el voto obligatorio”. En Revista de Derecho Público. N° Especial.

También se ha dicho que la obligatoriedad del voto se atiene exclusivamente al acto de votar, y no por quién o cómo hacerlo, de modo que la libertad del ciudadano para elegir a sus dirigentes se mantenga intacta. La única finalidad del voto obligatorio y coercitivo estaría enfocada a construir y elevar el compromiso y la responsabilidad cívica. También se afirma que el voto obligatorio podría constituir un instrumento indicador para generar la agenda política de los gobiernos y las estrategias de campaña, puesto que aún mediante el voto nulo los ciudadanos podrían seguir expresando su inconformidad, sin perjudicar el índice de participación ni la calidad democrática.

Siguiendo a Campillo (2012) se manifiestan dos aspectos significativos relacionados con las políticas públicas que contribuyen a consolidar una administración próxima a planteamientos neopúblicos: por una parte, la necesidad de superar la perspectiva gerencial-empresarial de los gobiernos locales; por otra, la posibilidad de generar nuevas oportunidades enfocadas a establecer y consolidar alianzas pertinentes con la ciudadanía, sus movimientos asociativos y colectivos diversos (empresarial, cultural, educativo, etc.), la administración central, autonómica y provincial, así como cualquier otro vínculo que responda a los objetivos estratégicos de la organización”³. Existe una correlación directa entre la obligación de ir a las urnas y sus efectos en la cultura política, que derivan en beneficio del electopartidismo: una mayor competitividad de los partidos y el incremento de la influencia de los electores en la el rumbo de la cosa pública.

En Chile, el debate no ha estado exento de exponentes. En la doctrina nacional se ha indicado, por ejemplo, que “la concepción de la relación política entre los individuos y el Estado que subyace al modelo del voto obligatorio es una que no tiene problemas con reconocer que el valor de la libertad individual es importante, en la medida que es una restricción que no la afecta de una manera relevante, pero también considera otro factor que está involucrado en el sufragio, que dice relación con el carácter democrático del mismo. No sólo la protección de la libertad negativa sino también de la libertad positiva está en el fundamento del orden estatal. El sufragio no es sólo la manifestación de preferencias, que agregadas determinan el producto que debe ser ofrecido. El sufragio es, desde el punto de vista de una democracia, mucho más. No se puede abundar en este lugar sobre el significado del sufragio en la democracia y las palabras que siguen son sólo un bosquejo de una argumentación que deberá llevarse a cabo en otra oportunidad”⁴.

Concluye el autor citado que “Si todos los ciudadanos son iguales en términos políticos, la elección de las autoridades del Estado debe ser realizada por todos ellos. Cuando la mayoría no es la que decide, parece ser que la opinión de unos vale más que la de otros y que no todos los ciudadanos son iguales en términos políticos. De igual manera, la igualdad política se ve afectada si uno de los ciudadanos no concurre a votar, ya porque un tercero le impide hacerlo, ya porque el propio ciudadano no está interesado en hacerlo, por desinterés. Así, cuando un ciudadano no concurre a votar, su voluntad no cuenta para conformar la voluntad colectiva que toma las decisiones. Lo que pasa entonces es: un ciudadano igual cero voto. Una comunidad política democrática tiene un legítimo interés en proteger la forma de vida democrática que se funda en la idea de la igualdad política. Así, la obligatoriedad del voto puede ser

² CAICEDO, Julián (2013): Estabilidad y crisis de representación en los sistemas de partidos latinoamericanos. ¿El triunfo de la participación electoral? En Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad (Vol. 8, N°1).

³ MENDIENTA, Angélica; CALDEVILLA, David; GONZALEZ, Juan (2015): Pros y contras del voto obligatorio en la formación de la cultura política colectiva: electopartidismo en Revista Perspectivas de la Comunicación (Vol. 8 N°2).

⁴ MARSHALL, Pablo (2009): “El derecho y la obligación de votar”. En Revista de Derecho Público. Vol. XXII. N°1.

justificada, por ejemplo, en la necesidad de salvaguardar un sistema de legitimación de las autoridades estatales que considere la opinión igual de cada uno de los ciudadanos”⁵.

En un plano diferente, quienes suscriben la moción destacan que desde la elección municipal de 2012, cuando ya regía el voto voluntario, se evidenció una fuerte baja en la participación electoral; en efecto, en dichas elecciones participaron un total de 5.771.372 personas⁶, existiendo un padrón definitivo de 13.404.084 personas⁷, lo que quiere decir que hubo una participación efectiva de 43,05% de la población. En consecuencia, menos de la mitad del padrón eligió a los alcaldes y concejales en esa oportunidad. Ello contrasta con los resultados de las elecciones de alcaldes anteriormente celebradas (2008), en las cuales votaron 6.362.130 personas⁸; es decir, comparando ambas elecciones, votaron 590.758 personas menos en 2012.

Por otra parte, en la elección presidencial de 2013 (comicios en los que, por su naturaleza, generalmente participa más gente), hubo una participación electoral de 6.735.659 personas⁹, mientras que en la elección presidencial de 2009 (con voto obligatorio), sufragaron 7.367.454 personas¹⁰, es decir, 631.795 votos de diferencia. Asimismo, y pese a que el padrón electoral vaya en aumento, en las elecciones presidenciales del año 2017 votaron 6.674.159 personas¹¹, es decir, 61.500 menos votos que en las mismas elecciones, con voto voluntario, realizadas el año 2013. Con estos datos es posible afirmar que desde la entrada en vigencia de la reforma constitucional que instauró el sufragio voluntario han votado menos personas, pese a que, a la vez, haya aumentado sostenidamente el padrón electoral.

De todo lo expuesto puede concluirse que es relevante fortalecer los medios por los cuales se fomenta la participación, de tal manera de no vaciar de contenido a nuestra democracia. No debe perderse de vista que Chile es una República Democrática (artículo 4 de la Constitución Política), y que por esencia es representativa (artículo 5). La ausencia de una participación electoral robusta afecta las bases de la institucionalidad del Estado y una de las medidas que puede relevar la actividad política representativa es la reinstauración del voto obligatorio.

III.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN GENERAL.

⁵ *Ibíd.*

⁶ Servicio Electoral. Cantidades de votantes por grupo etarios en cada sexo por región y totales del país. Elección Municipal 2012. Disponible en: https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2015/09/cantidades_votantes_segun_edadsexo_x_region_eleccionesmunicipales2012.pdf (consultado el 08 de mayo de 2019).

⁷ Servicio Electoral. Cantidades de inscripciones electorales por sexo y región y sus porcentajes en el total del país. Padrón definitivo 2012. Disponible en: https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2015/09/informe_inscripciones_vigentes_por_region.pdf (consultado el 08 de mayo de 2019).

⁸ Servicio Electoral. Elección de Alcaldes 2008. Disponible en: https://historico.servel.cl/SitioHistorico/index2008_alca.htm (consultado el 08 de mayo de 2019).

⁹ Servicio Electoral. Elecciones presidenciales: resultados globales. Disponible en: <https://www.servel.cl/elecciones-presidenciales-resultados-globales/> (consultado el 08 de mayo de 2019).

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ Servicio Electoral. Estadísticas de participación a nivel nacional Elecciones 2017. Disponible en: <https://www.servel.cl/estadisticas-de-participacion-a-nivel-nacional/> (consultado el 08 de mayo de 2019).

Con motivo de la discusión general, la Comisión recibió a las siguientes personas:

1) Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Felipe Ward

El Secretario de Estado recordó que hace algunos años, cuando se transitó desde la obligatoriedad a la voluntariedad del voto, se recibieron diversas opiniones, tanto nacionales como extranjeras (centros de estudios, universidades, científicos políticos, etc.), así como del gobierno de la época, conformándose un panorama bastante completo en torno a las consecuencias de esa reforma y, en definitiva, las que entrañaba uno y otro sistema.

Agregó que el proyecto de ley que actualmente ocupa a la Comisión, si es simple en cuanto a su extensión, tiene efectos muy profundos. Por ello, como gobierno han planteado la necesidad de preguntarse si el momento que actualmente vive nuestro país, de crisis social e institucional, es el adecuado para brindar esta respuesta a la ciudadanía.

Hay un descrédito generalizado de las instituciones y una percepción ciudadana bastante negativa en torno a las políticas públicas. No hay duda del divorcio que hoy existe entre la ciudadanía y la política. En ese escenario, al gobierno le caben dudas en torno a si este es el mejor mecanismo para brindar soluciones a la actual crisis, aun cuando admitió que, de acuerdo a diferentes mediciones y encuestas, la obligatoriedad del voto goza de una alta valoración ciudadana.

Como definición política, el gobierno no pretende innovar respecto de la legislación vigente en esta materia, ni por medio de la presentación de indicaciones al proyecto de ley en tramitación en la Comisión, ni a través del ingreso de un mensaje sobre el particular.

Expresó, por otro lado, que en esta discusión se deben considerar también las materias que se están debatiendo en otras comisiones legislativas, como el acuerdo de la Comisión Técnica relativo al proceso constituyente, que está siendo abordado por la Comisión de Constitución de esta Cámara.

También hizo presente la necesidad de tener una discusión más integral en torno a este proyecto de ley, por la profundidad de sus efectos. La experiencia parlamentaria indica que si los proyectos de ley se tramitan sin que exista un consenso legislativo en ambas cámaras, puede suceder que se aprueben en comisión, o incluso en Sala, pero luego transcurran meses o años antes de que se aprueben en segundo trámite constitucional. Desde esa perspectiva, calificó de complejo entregar una señal a la ciudadanía en cuanto a que la Comisión de Gobierno Interior, o la Cámara de Diputados, legislen a favor del voto obligatorio, pero el proyecto no avanza en el segundo trámite constitucional.

El Ministro Ward se refirió enseguida a la necesidad de tener en cuenta la legislación comparada en la materia, sin perjuicio de considerar la experiencia previa a la reforma implementada el año 2012. Al respecto, hizo ver que cuando existía el voto obligatorio aparejado con un mecanismo de aplicación de multas en el evento de no sufragar, este último no se aplicaba en la práctica y, por ende, era como tener un sistema de voto voluntario. Relacionado con lo anterior, enfatizó que hay que trabajar tanto en incentivos como en multas si se piensa restablecer el voto obligatorio. Si se aprueba solamente un régimen sancionatorio de multas, pero se mantienen las deficiencias que existían antaño, podría ser interpretado por la ciudadanía como una política improvisada.

En un plano distinto, refirió que el MINSEGPRES encargó un estudio sobre legislación comparada y consideraciones técnicas que se debiesen ponderar en

caso de optarse por el voto obligatorio, que puede constituir un insumo útil para la discusión.

Concluida la intervención del Ministro SEGPRES, la **Presidenta de la Comisión, señora Joanna Pérez**, sostuvo que la propuesta contenida en este proyecto de ley ha sido medianamente consensuada, ya que las bancadas mayoritariamente la han suscrito y la idea de legislar fue aprobada por unanimidad.

Agregó que la Comisión está interesada en fortalecer la democracia y la participación ciudadana, y aunque el proyecto no apunta al meollo de los problemas, sí contribuye a subsanar las deficiencias que hoy se observan en materia de legitimidad de los representantes.

Señaló, además, que el acuerdo alcanzado en torno al proceso constituyente estableció el voto obligatorio para el plebiscito ratificador, reconociendo con ello que dicha medida es necesaria para dotar de mayor validez la decisión que se adopte. La idea, ahora, es que este proyecto se aplique al proceso constituyente en su integralidad (plebiscito de entrada, elección de los constituyentes y plebiscito ratificador).

La **diputada señora Pérez (Catalina)** coincidió con el señor Ministro en que esta debiese ser una discusión integral. La oposición se propuso que el voto obligatorio y la disminución a los 16 años de la edad para votar fuesen parte del paquete de reformas que se está impulsando de manera transversal por todas las fuerzas políticas, entendiendo el momento de crisis en que se vive. Pero fue el propio oficialismo quien se opuso a lo anterior, en vista de lo cual se optó por recurrir al Congreso Nacional, que es el espacio legítimo donde se expresan las diferencias, para sostener este debate.

Por otra parte, hizo presente que el gobierno demostró su disposición para modificar el sistema electoral, al colocarle urgencia al proyecto que rebaja el número de parlamentarios. Sin embargo, cuando se trata de garantizar la obligatoriedad del voto, medida que apunta directamente a disminuir las brechas existentes en materia de inequidad social, y específicamente las diferencias porcentuales de votación según la condición socio-económica de las personas, no manifiesta la misma disposición. Esto último no es menor, ya que efectivamente están más representadas las comunas más ricas del país, y menos representadas las comunas más pobres.

En síntesis, este proyecto de ley, que concita apoyos transversales, es relevante por su incidencia en las inequidades sociales y en el sistema democrático, que está profundamente deslegitimado al no haber sabido dar respuesta a las demandas de la ciudadanía.

La **diputada señora Parra** apoyó la intervención anterior, calificando como insólito que el gobierno plantee que no pretende innovar en esta materia, cuando la decisión política transversal, a propósito del proceso constituyente, ha sido establecer la obligatoriedad del voto tratándose del plebiscito ratificador.

Coincidió también con su antecesora en la contradicción que supone el apoyo a la reducción del número de parlamentarios, por una parte; y la decisión de no innovar respecto del voto obligatorio, por otra; más aun considerando que éste último mejora la representatividad, mientras que la reducción del número de parlamentarios

genera el efecto contrario, esto es, la disminuye, constituyendo a su juicio una forma encubierta de reponer el sistema binominal.

Por último, opinó que es absolutamente necesario legislar sobre el voto obligatorio con la mayor celeridad posible.

A su vez, el **diputado señor Longton** manifestó estar absolutamente a favor del voto obligatorio, pues constituye un dato de la realidad el hecho que la baja participación electoral ha afectado la legitimidad de quienes ejercen cargos populares.

Sin perjuicio de ello, y tal como expusieron algunos invitados por la Comisión, la solución no pasa tan solo por reponer el voto obligatorio, sino que ello debe ir acompañado de la implementación de medidas que incentiven a la gente a ir a votar, sobre todo a la de menores ingresos, porque más que en la voluntariedad del voto, es en las diferencias socio-económicas donde radica la verdadera causa del abstencionismo. Desde esa perspectiva, se debiesen adoptar medidas adicionales tales como el voto anticipado; establecer el día domingo como un feriado irrenunciable; la gratuidad en el transporte público, etc., de tal manera que el costo de ir a votar no sea más alto que el beneficio; medidas que debe impulsar el Ejecutivo, por ser de su iniciativa exclusiva.

Agregó que el restablecimiento del voto obligatorio requerirá una labor activa del SERVEL para crear más circunscripciones, abrir nuevos locales de votación, etc.

Insistió en que el voto obligatorio no puede estar ligado solo a multas, sino también a incentivos, pues la multa afecta sobre todo a las personas de más bajos ingresos.

Finalmente, hizo hincapié en la necesidad de contar con educación cívica, pero no solo teórica, sino práctica, con el objeto que los niños y jóvenes se concienticen sobre la importancia de la participación electoral.

En una segunda intervención, la **diputada señora Pérez, Joanna (Presidenta)** recordó que la ley N°20.911, que crea el Plan de Formación Ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado, y que todavía no se implementa pese a estar vigente desde el año 2015, entrega herramientas importantes para que los niños y jóvenes valoren la democracia, cuestión preocupante a la luz de las estadísticas comentadas en otras oportunidades en esta Comisión.

En otro plano, hizo presente la disposición de avanzar también en materia de incentivos y/o sanciones aparejadas al voto obligatorio.

Finalmente, el **Ministro SEGPRES** sostuvo que la agenda de reformas políticas también forma parte de la agenda social y reiteró que el Ejecutivo no tiene intención de innovar en materia de voto obligatorio, que es una discusión muy de fondo, donde lo que cabe preguntarse es qué se busca con esta reforma: ¿que haya mayor legitimidad en los procesos de toma de decisiones, o que las autoridades que resultan elegidas gocen de mayor legitimidad?

Vinculado a lo anterior, recordó que se debe distinguir entre la legitimidad de origen y la legitimidad de ejercicio, y su impresión es que lo que hoy cuestiona la ciudadanía es la segunda, más que la primera. Por lo tanto, debe dilucidarse si por medio de este mecanismo se está o no respondiendo a la demanda ciudadana.

2) Presidente del Consejo Directivo del SERVEL, señor Patricio Santa María

Señaló, en primer lugar, que el tema del eventual restablecimiento del voto obligatorio no se encuentra resuelto al interior del Consejo, ya que existen diversas opiniones al respecto. Sin perjuicio de ello, y de la definición que adopte la Comisión sobre el particular (mantención de la voluntariedad del voto o restablecimiento de la obligatoriedad del mismo), no existen inconvenientes para el SERVEL en materia de organización de las elecciones, ya que todas ellas se planifican pensando en el universo total de potenciales votantes, esto es, los mayores de 18 años (que son casi 15 millones de chilenos).

En otro orden de ideas, indicó que es conocido el comportamiento que ha tenido la ciudadanía desde la instauración del voto voluntario el año 2012 y el record que tenemos a nivel mundial en cuanto a la baja participación, lo que puede explicarse en virtud de una serie de factores. Un análisis efectuado por el Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales de la Universidad Católica consignó que hay aproximadamente un 29% de ciudadanos que no ha votado en ninguna de las 6 elecciones que ha habido desde 2012 a la fecha, y quienes lo han hecho en una sola elección corresponden a casi el 40%.

Por otra parte, también quedó evidenciado en dicho estudio el sesgo económico-social de los votantes. En efecto, es un hecho que en los países con sistema de voto voluntario votan más las personas más educadas y con mayores recursos económicos. Por ejemplo, en la última elección presidencial, en la segunda vuelta, hubo 220 mil votos de diferencia entre una y otra coalición en 5 comunas de la región Metropolitana cercanas a la cordillera. Cabe recordar que en el año 2000 el Presidente Ricardo Lagos fue elegido por 30 mil votos de diferencia. Por otro lado, en las comunas más pobres de la RM (La Pintana, Estación Central, por ejemplo), la participación en los comicios es mucho más baja -alrededor del 25%-, lo que da cuenta de un marcado sesgo que afecta el funcionamiento del sistema democrático.

Respecto del proyecto de ley, manifestó que debiera excluirse explícitamente a las elecciones primarias, ya que de lo contrario, en los casos en que los partidos o coaliciones políticas soliciten definir sus candidatos a padrón completo, las personas se verían obligadas a votar.

En otro plano, la experiencia comparada muestra que es habitual en los sistemas de voto obligatorio que los mayores de 80 años sean eximidos de votar, para evitar exponerlos a las eventuales sanciones que se establezcan, por lo que en este punto el proyecto de ley apunta en un sentido correcto.

Agregó el señor Santa María que es necesario advertir los efectos de restablecer el voto obligatorio, más allá de la decisión política que se adopte. Respecto del financiamiento de campañas por parte de los partidos políticos, indicó que con un sistema de voto obligatorio aumentará el número de electores, lo que a su vez hará aumentar el anticipo de pago que se hace a los partidos políticos para estos efectos. En materia de reembolso a los candidatos por cantidad de votos obtenidos en la elección, naturalmente un cambio al sistema de voto obligatorio también hará aumentar dicho gasto. El mismo efecto se producirá respecto al financiamiento público a los partidos políticos, el que se determina sobre la base de los votos emitidos en la última elección.

En materia de sanciones, señaló que los países que establecen voto obligatorio han optado por dos caminos: a) establecerlo como un deber sin una sanción aparejada, casos en los cuales los niveles de votación bordean el 65% (Costa Rica, Honduras, México, Panamá y Paraguay, por citar algunos ejemplos) y; b) establecer una sanción para el caso de incumplimiento de la obligación de votar, caso en el cual el

nivel de votación es del orden del 80% (como sucede, por ejemplo, en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay).

Entre los países que establecen sanciones para el caso de infracción a la obligación de votar, algunos han optado por establecer sanciones simbólicas, como el caso de Argentina (100 pesos argentinos); mientras que otros consignan sanciones más graves, como la pérdida de la pensión o la imposibilidad de obtener un pasaporte (Bolivia).

Destacó que muchos de los países que no tienen aparejada una sanción a la obligación de votar no han cometido el error de haber eliminado la educación cívica y la formación ciudadana de los currículums escolares. En Chile, este error se cometió el año 1997, estableciéndose como un objetivo transversal, lo que lamentablemente ha contribuido al desconocimiento generalizado de la población y la desinformación en estas materias. En este punto hay un desafío enorme para el Ministerio de Educación, ya que si bien el año 2016 se restableció el curso de formación ciudadana, a la fecha aún no se ha incorporado al currículum de tercero y cuarto medio un ramo de esta índole.

Profundizando en este último punto, comentó que cuando recibieron como Consejo Directivo la tarea de contribuir al desarrollo de la vida democrática del país a través de la educación ciudadana y de la formación cívica electoral, se implementó un Plan Nacional de Formación Ciudadana, desplegándose un trabajo en todas las regiones, y para todas las edades, desde párvulos hasta estudiantes universitarios. Otro hito en la materia es la formación de casi 600 profesores y profesoras de Historia y Geografía, que estarán disponibles para impartir estos cursos cuando se restablezcan por parte del Ministerio de Educación.

Finalmente, afirmó que el voto obligatorio acompañado de educación cívica y formación ciudadana es la ecuación que ofrecen los países inteligentes.

Concluida la exposición del señor Santamaría, varios integrantes de la Comisión formularon consultas y comentarios.

La **diputada señora Parra** consultó cuál es la evaluación del SERVEL sobre la efectividad del sistema de inscripción automática y voto voluntario a 10 años de la reforma constitucional; como asimismo cuáles son los sectores que más votan en Chile, en términos de edades y comunas; cuándo debiese estar aprobado este proyecto de ley, con miras al proceso constituyente recientemente anunciado; si la inscripción automática y el voto obligatorio es el mecanismo que debiera acogerse y, finalmente, qué falta para contar con un padrón electoral actualizado, que constituye un pilar básico para el proceso democrático.

A su vez, la **diputada señora Cicardini** consultó si se podría considerar como complementario a este proyecto de ley, aquel que modifica la ley N°18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, para privilegiar la cercanía al domicilio del elector en la asignación del local de votación (boletín N°12426-06), que ya fue despachado por la Cámara de Diputados y se encuentra actualmente en tramitación en la Comisión de Gobierno Interior del Senado. Lo anterior, en el entendido que se debiesen otorgar facilidades para concurrir a votar, sobre todo a aquellas familias más vulnerables.

El **diputado señor Longton** hizo presente que sería positivo, junto con modificar el sistema electoral, generar condiciones para que la gente se motive a ir a votar, recordando que cuando en nuestro país existía el sistema de voto obligatorio,

igualmente la tendencia que primaba era la abstención, por el problema de fondo generado por la crisis de legitimidad de las distintas instituciones y autoridades. Desde esa perspectiva, consultó la opinión del SERVEL respecto de la moción a que hizo referencia la diputada señora Cicardini; como también acerca del voto anticipado y el voto por correspondencia (aun en el entendido que este último podría afectar la reserva del voto).

Agregó que es contrario a la imposición de sanciones en caso de infracción a la obligación de votar, sugiriendo más bien generar incentivos para tal efecto. En Colombia por ejemplo, se establece un descuento en la inscripción para la educación superior, una preferencia para ser contratados en la administración pública, etc. Los incentivos son más igualitarios. Las sanciones, por el contrario -y sobre todo las multas- afectan a quienes menos recursos tienen.

La **diputada señora Luck** recordó que en nuestro país se transitó de un sistema de inscripción voluntaria-voto obligatorio a uno de inscripción automática-voto voluntario. Ahora que se está proponiendo volver al voto obligatorio, advirtió que la inscripción seguirá siendo automática. Desde esa perspectiva, solicitó al SERVEL su opinión respecto de si debiese existir una opción para aquellos ciudadanos que no deseen participar en ninguna elección, como por ejemplo desafiliarse del registro.

Por su parte, la **diputada señora Hernando** consultó por el desembolso fiscal por concepto de reembolso por voto obtenido y financiamiento de campañas políticas, distinguiendo las elecciones municipales de las parlamentarias. Agregó que sería interesante conocer, de acuerdo a la experiencia del SERVEL u otros antecedentes de que disponga, cuál sería la votación estimada que podría esperarse en el plebiscito de “entrada” que se desarrollará en abril de 2020, respecto del cual no se contempló el voto obligatorio.

La **diputada señora Pérez (Catalina)** solicitó la opinión del SRVEL en torno a la eventual participación de menores de 18 años en el plebiscito de abril de 2020, consultando además por la viabilidad que tiene una medida de esa naturaleza y qué costos implica para el Estado.

Señaló también que si se instaura el sistema de inscripción automática-voto obligatorio, cabe preguntarse cómo dialogaría lo anterior con el “no voto” como un acto de protesta o de rebelión frente al sistema electoral. Hoy día ello no se ve reflejado, debido a la no diferenciación de los votos nulos y blancos. En tal virtud, sería importante conocer de qué manera podría traducirse, en términos electorales, ese descontento respecto del sistema (posibilidad de des-inscribirse, objeción de conciencia a la hora de votar, diferenciación entre votos nulos y blancos, etc.).

Respondiendo a las inquietudes precedentes, el **Presidente del Consejo Directivo del SERVEL, señor Patricio Santamaría**, sostuvo que algunas de las consultas planteadas se refieren a tópicos sobre los cuales han distintas miradas al interior del Consejo. En efecto, por ejemplo hay quienes plantean la necesidad de “probar” las normas legales en un plazo superior, no siendo suficiente (de acuerdo a ese criterio) la experiencia conocida desde 2012 a la fecha -lapso en el cual han tenido lugar 6 elecciones- para determinar si se debe volver o no al sistema de voto obligatorio. Otros, por su parte, sostienen que el Estado tiene el derecho a establecer deberes u obligaciones, como lo sería el de sufragar, amparado en el interés legítimo de que los ciudadanos ejerzan ese derecho humano consagrado en la Declaración Universal.

Respecto de los sectores que votan en Chile, un estudio realizado por el Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales de la UC reveló las siguientes cifras:

Vitacura, 69%; Lo Barnechea, 63%; Las Condes, 62%; Santo Domingo, 61%; Ñuñoa, 61%; La Reina, 61%; Concón, 58%; Papudo, 57%; La Pintana, 30%.

En lo que atañe al padrón electoral, precisó que el SERVEL dispone de un registro electoral actualizado. El registro se actualiza día a día con la información proveniente de 8 instituciones distintas (el Senado, el DEM, el Registro Civil, la Corte Suprema, entre otros). Este registro es reservado, ya que contiene datos personales, y solo se puede publicar cuando la ley así lo permite, esto es, en forma previa a cualquier elección o plebiscito. La obligación de publicar datos como el domicilio electoral está amparada precisamente en razones de control social.

Hay casos en que efectivamente el padrón contiene información desactualizada, pero ello escapa a la responsabilidad del SERVEL. Siguen apareciendo más de 40 mil personas de 80 o más años; 20 mil personas con más de 100 años; y personas con hasta 120 y 140 años. Si bien muchos piensan que las personas mayores de 100 años debiesen ser eliminadas del registro, hay que recordar como un caso muy especial que en la última elección del año 2017, don Celerino Villanueva votó en primera y segunda vuelta teniendo 121 años. Sobre el punto, recordó que existe un proyecto de ley en tramitación en el Congreso desde el año 2013, que permite al SERVEL la depuración del padrón, eliminando de éste último (pero no del registro) a las personas mayores de 80 años que no hayan renovado sus documentos de identidad en los últimos 11 años.

Sobre la moción que modifica la ley N°18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, para privilegiar la cercanía al domicilio del elector en la asignación del local de votación (proyecto contenido en el boletín N°12426-06, que ya aprobó la Cámara en el primer trámite), si bien manifestó su apoyo al espíritu de la iniciativa, hizo ver que cuando una persona ingresa al padrón electoral al cumplir los 18 años de edad, la asignación del local de votación que le corresponde está condicionada a su run. Por otra parte, los locales de votación no son siempre los mismos en todas las elecciones. Por ello, se debiese avanzar en una solución más de fondo en esta materia -y así fue planteado al Ejecutivo-, constituyendo las mesas en cada elección, y realizando la inscripción de las mismas a partir del domicilio y no del run de las personas.

Respecto del voto anticipado, aseguró que el SERVEL está absolutamente de acuerdo con tal iniciativa, y que se está trabajando con el Ejecutivo en un proyecto de ley sobre la materia.

En cuanto al voto por correspondencia, comentó que puede afectar la reserva o secreto del voto, lo que tiene incidencia en el resguardo respecto del cohecho.

Por otra parte, calificó como interesante el establecimiento no solo de sanciones, sino que de incentivos aparejados a la obligatoriedad del voto.

En cuanto a una eventual desafiliación de los registros, aclaró que no existe una posición del Consejo Directivo. Sin embargo, desde su punto de vista, y desde la perspectiva de la necesidad de contar con ciudadanos comprometidos con resolver a través de la democracia representativa, vía plebiscito o elecciones, los asuntos del gobierno de un país, el sistema debiese ser inscripción automática-voto obligatorio.

Respecto a la participación ciudadana que se espera para el plebiscito de abril de 2020, aportó los siguientes datos: la BCN está recibiendo 25 mil visitas y solicitudes de descarga de la Constitución; los cambios de domicilio electoral aumentaron en un 1000%, pasando de ser 5.600 en todo el mes de octubre, a casi 24

mil en 3 días (los posteriores a la noticia del acuerdo político sobre la celebración del plebiscito). Esto da cuenta del interés ciudadano y hace pensar en una alta participación.

En cuanto a la posibilidad de incluir a menores de 18 años en el plebiscito de abril de 2020, señaló que para el SERVEL, desde el punto de vista técnico, ello no implica mayor inconveniente, ya que el organismo recibe de parte del Registro Civil la información de las personas cuando estas cumplen 17 años. Cuando el SERVEL tiene esa información, les envía una carta indicándoles que a partir de los 18 años podrán votar, y dónde les corresponderá hacerlo. Por lo tanto, la decisión es netamente política.

Respecto de la posibilidad de manifestar en una votación el descontento con el sistema político, afirmó que existen mecanismos para ello. Hay países donde, por ejemplo, en la cédula electoral se contempla un espacio en blanco, en el cual los electores pueden anotar el nombre de una persona que no es candidata. Otra experiencia: en Guatemala se establece la nulidad y la repetición de la elección cuando hay un porcentaje importante de votos nulos o blancos. En definitiva, existen los mecanismos para dotar de un efecto jurídico el descontento de la ciudadanía a este respecto.

Por su parte, y respondiendo también algunas preguntas, el **Director Nacional del SERVEL, señor Raúl García**, dijo respecto al tema del padrón electoral que el año 2016 se vivió una experiencia lamentable, que generó importantes aprendizajes para el servicio, permitiéndole implementar una serie de medidas, acciones, acuerdos y convenios de interoperabilidad, específicamente con el Registro Civil, que hoy posibilitan afirmar que el SERVEL cuenta con un registro electoral -del cual emana el padrón- actualizado y absolutamente confiable. Hay un porcentaje de casos que amerita un tratamiento especial, pero es mínimo (0,3% del registro electoral).

Sobre el financiamiento de campañas y el escenario que se plantea con el mecanismo del voto obligatorio versus el actual sistema de voto voluntario, indicó que en las elecciones de 2017, con una participación electoral del orden del 46%, el fisco desembolsó por este concepto unos 13.700 millones de pesos, aproximadamente. Agregó que el cambio propuesto tiene implicancias financieras y presupuestarias, pero no es el SERVEL el llamado a resolverlas, pues es una materia relacionada con la elaboración del Presupuesto de la Nación. Sin embargo, hizo presente que en años electorales el erario fiscal tiene un "pasivo contingente", ya que existe la posibilidad de que concurra a votar el padrón completo, de manera que la Ley de Presupuestos tiene que contemplar -e incluir- ese escenario o contingencia en la confección del respectivo presupuesto.

Acto seguido, el **diputado señor Molina** consultó al SERVEL por el porcentaje de personas que concurría a votar cuando estaba vigente el sistema de inscripción voluntaria-voto obligatorio. Por otra parte, advirtió la necesidad de comparar sistemas con idénticas características cuando se hace referencia a la legislación extranjera, concluyendo que en el caso de Chile es muy probable que el 40% aproximado de ciudadanos que concurre a votar hoy con el sistema de inscripción automática, corresponda al 80% que concurría a votar antes, con el sistema de inscripción voluntaria.

También consultó acerca del plazo máximo para cambiarse de domicilio electoral, con miras al plebiscito de abril de 2020.

Respecto a la intervención precedente, el **señor Santa María** entregó los siguientes datos: en el año '89 votaba el 86,9%; el año '93, el 81,6%; en el 2013, el

43%. En términos de número de votos, las cifras son las siguientes: año '89: 7.158.000; año '93: 7.383.286, que se mantuvo hasta el año 2009; año 2013: 5.600.000.

Cuando, en 1993, votaron 7.300.000 personas (año 1993), había aproximadamente 8.800.000 personas con derecho a voto. 20 años después, en 2013, votaron 5.600.000 personas, y había 13.500.000 personas con derecho a voto.

Estos datos, que dan cuenta de la votación absoluta, confirman que hoy tenemos el record en baja participación a nivel mundial. Aunque también hay que reconocer que, por efecto de las crisis de las distintas democracias, se está produciendo una menor participación.

Respecto del plazo para el cambio de domicilio electoral, la ley establece, para el caso de los plebiscitos en ella regulados, que aquel puede efectuarse hasta el momento de la publicación en el Diario Oficial del decreto presidencial que convoca el plebiscito. En el caso de las elecciones, el plazo es hasta 140 días antes de la elección.

La **diputada señora Pérez, Joanna (Presidenta)** dijo que si se cambia el actual sistema electoral por uno de inscripción automática-voto obligatorio, el desembolso estatal por concepto de aportes a los partidos y a los candidatos aumentaría casi al doble. En ese escenario, podría explorarse con el Ejecutivo la posibilidad de reducir el monto de los recursos, rebajando -por ejemplo- a la mitad el reembolso que reciben actualmente los candidatos por cada voto obtenido.

Agregó que los autores del proyecto -entre los que se cuenta- buscan restablecer el voto obligatorio en los términos más flexibles posibles, sin referirse a aspectos como las sanciones aparejadas en caso de infracción del deber de sufragar, de manera tal de abrir el espacio de debate para que los distintos actores aporten ideas que permitan plasmar fórmulas innovadoras en esta materia, considerando el espacio político en que nos encontramos, con miras al fortalecimiento de la democracia y no a generar un perjuicio a la ciudadanía.

El cambio que propone este proyecto debe ir aparejado con otras medidas que fortalezcan la participación ciudadana, como el proyecto que busca facilitar la convocatoria a plebiscitos comunales a requerimiento de la ciudadanía, (Boletín N°12136-06), que ya fue aprobado por la Cámara de Diputados en su primer trámite.

En relación con el Plan Nacional de Formación Ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado (creado por la ley N°20.911), afirmó que se han desaprovechado 4 años para su implementación.

3) Representante en Chile del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), señora Marcela Ríos

Expuso, en primer término, un diagnóstico acerca de la participación electoral en Chile.

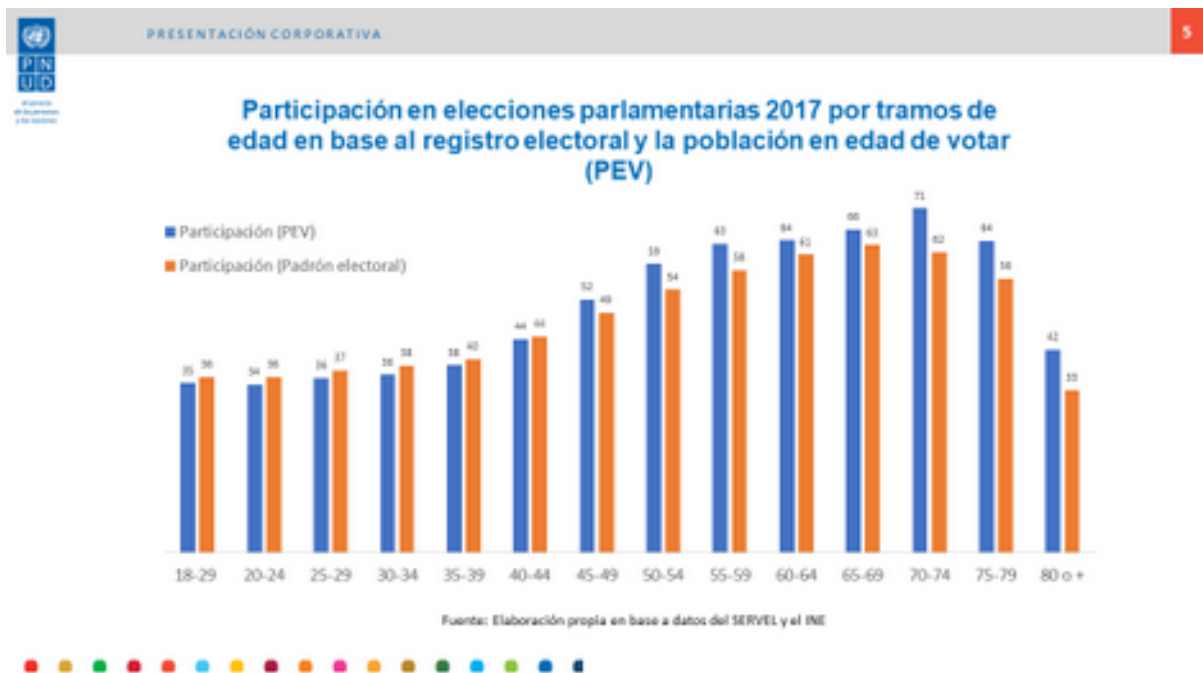
Al respecto, el siguiente gráfico muestra la evolución de la participación electoral en nuestro país, entre 1989 y 2017, tomando como base la población en edad de votar. Si bien se aprecia una caída importante con el cambio de sistema de inscripción voluntaria-voto obligatorio al sistema de inscripción automática-voto voluntario, la tendencia a la baja se venía gestando desde antes.

Lo anterior permite concluir que si bien el restablecimiento del voto obligatorio puede ser importante para mejorar los niveles de participación, ello no

necesariamente resolverá los problemas de fondo respecto del distanciamiento de los ciudadanos en esta materia.



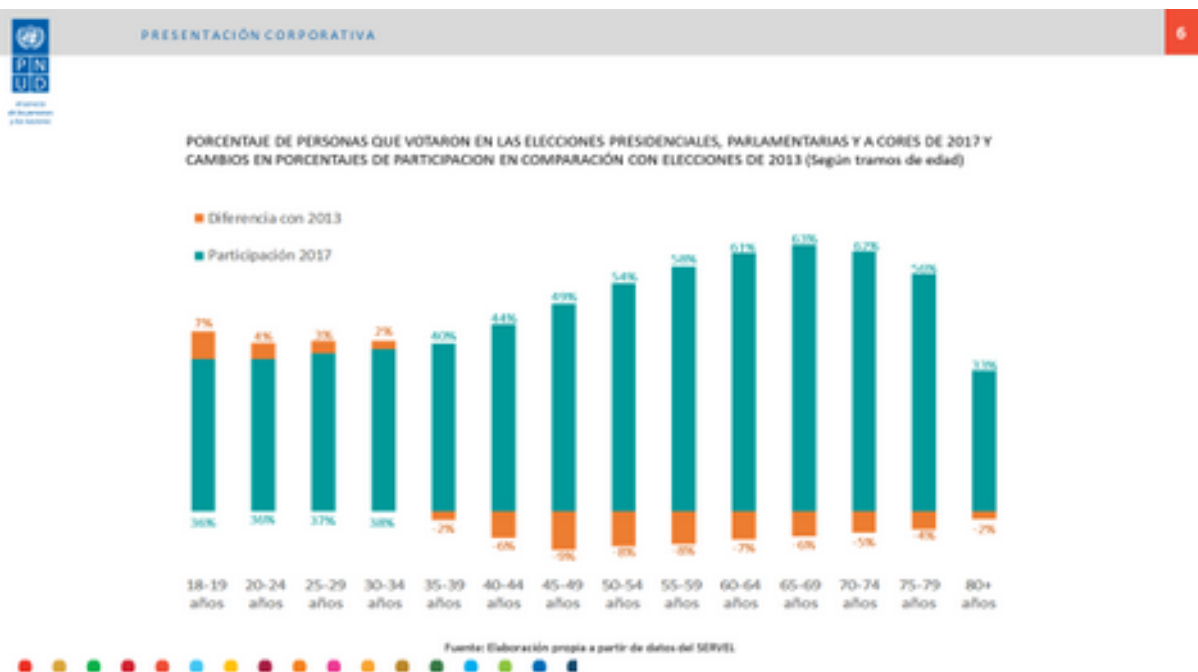
Por otro lado, el siguiente gráfico muestra la participación en las elecciones parlamentarias de 2017 por tramos de edad, en base al registro electoral y la población en edad de votar:



Según explicó, el abstencionismo no es un fenómeno homogéneo, por lo que las causas que lo explican tampoco son las mismas para todas las personas. Existen fuertes diferencias por regiones, por estratos socio-económicos y por edad, concentrándose, respecto de este último factor, en los grupos más jóvenes de la población.

También es posible observar que se presentan diferencias dependiendo del tipo de elección (presidenciales, parlamentarias o CORES).

En cuanto a las personas que votaban pero que han dejado de hacerlo, se observa que se trata de personas entre 40 y 64 años que se encontraban inscritas. Asimismo, un grupo considerable de personas que nunca había votado se mantuvo sin votar:



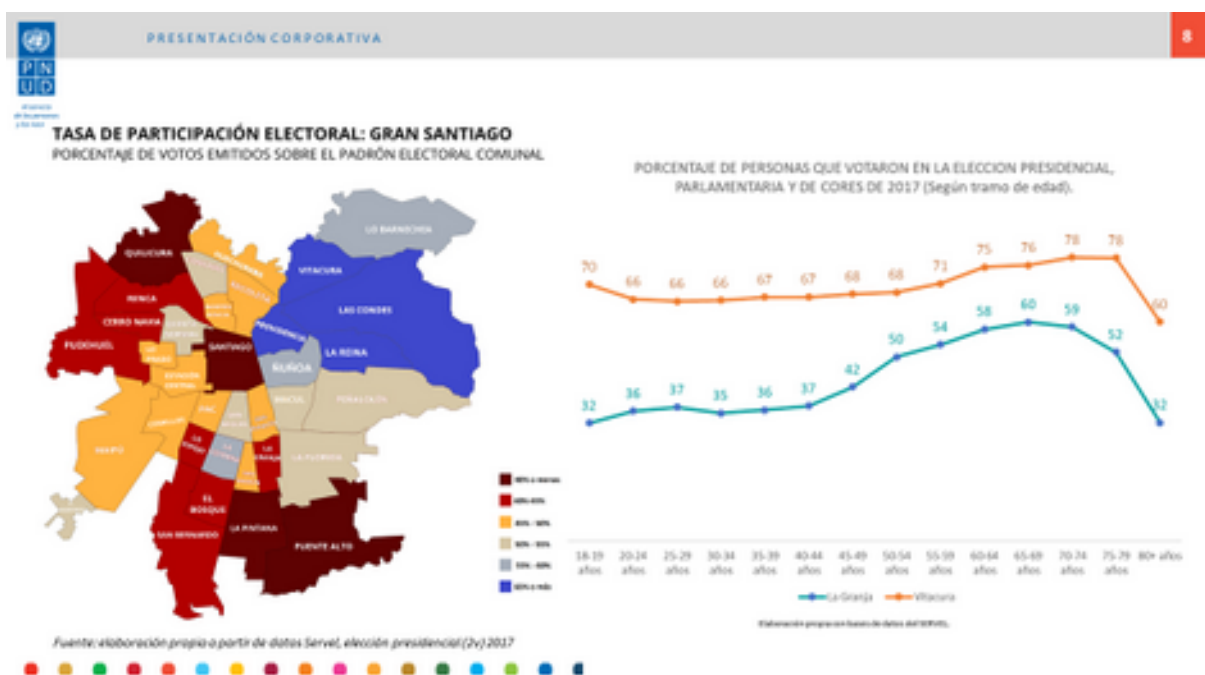
También existen diferencias muy relevantes en cuanto a las regiones. En efecto, en el centro-sur del país las personas votan más. En cambio, en el norte grande se observan las mayores caídas en materia de participación electoral en los últimos años:



También hay diferencias importantes al interior de cada región. Tomando como muestra la Región Metropolitana, es posible observar claramente las diferencias por estrato socio-económico. Así, en las comunas de mayores ingresos

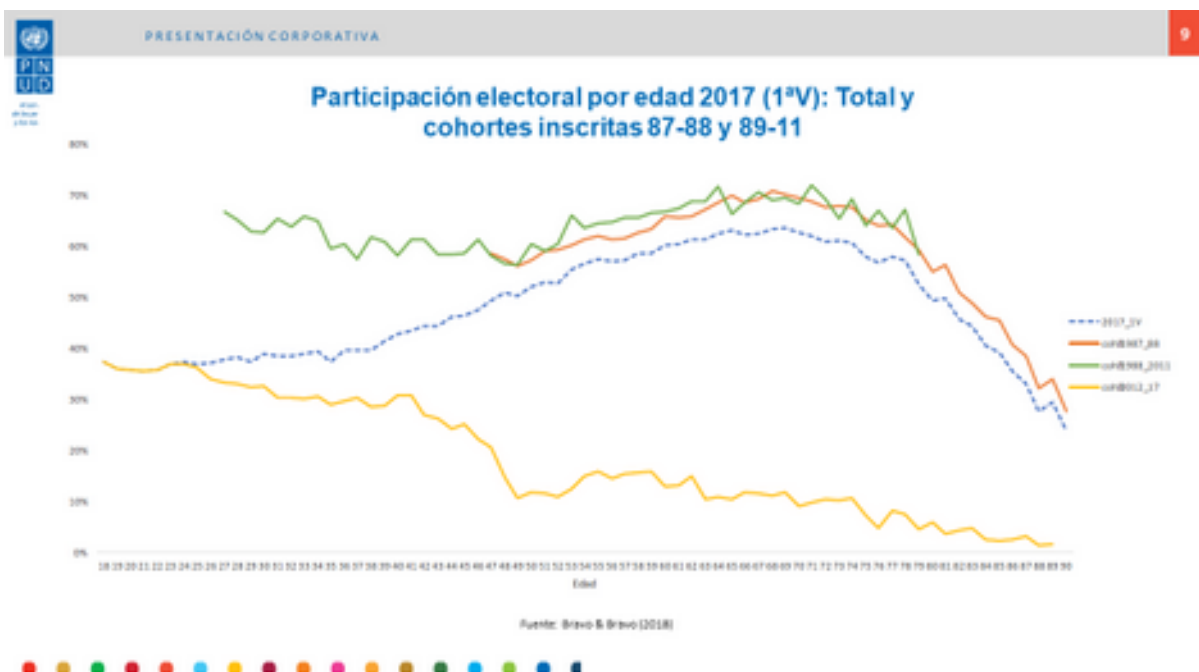
vota del orden del 70% de la población, mientras que en las de menos ingresos lo hace entre el 30% y el 40%.

Agregó que en algún momento se generó un debate respecto de si existía un sesgo de clase en la participación electoral. Esto es muy evidente al observar los datos de la Región Metropolitana, y menos evidente al analizar los datos del país en su conjunto. Este análisis se diluye porque hasta hace poco la única información con que se contaba eran los datos agregados por mesa o por comuna, y no individuales. Además, hay que considerar que en muchas comunas, como Antofagasta, la ciudad es la comuna, donde las personas de bajos ingresos están junto a las de altos ingresos, sin que se pueda diferenciar por estratos socio-económicos. La Región Metropolitana, en cambio, es altamente segregada socioeconómicamente, y al analizar la votación por comunas se puede observar claramente este sesgo:

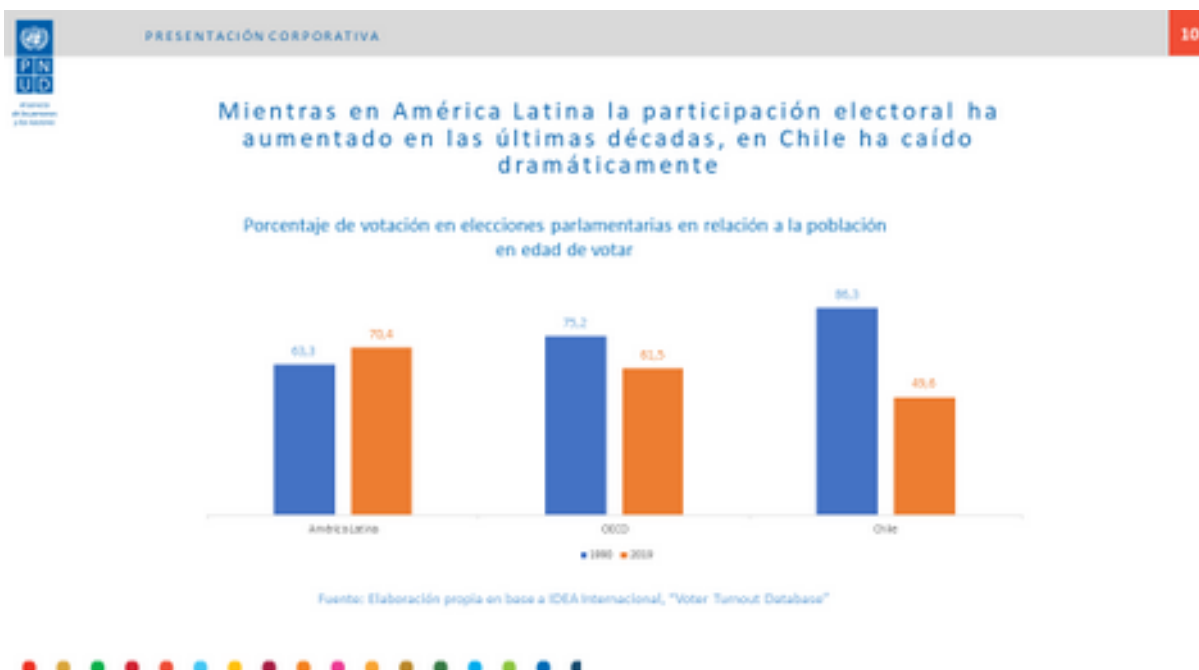


Por otra parte, no solo los datos electorales demuestran este sesgo, sino también las encuestas. Asimismo, la evidencia internacional da cuenta, de manera contundente, que se trata de un fenómeno común, es decir, que las personas de menores ingresos y con menores niveles educacionales son las que votan menos cuando no están obligadas a hacerlo.

En otro orden de ideas, la señora Ríos recordó que uno de los debates importantes que se generó con el cambio de sistema a voto voluntario era que, si bien se esperaba que cierta cantidad de personas dejara de votar, de la misma forma se esperaba que otro porcentaje -mayor al primero- comenzara a hacerlo. Sin embargo, ese supuesto no ocurrió, y no solo no votó la gente que anteriormente no estaba inscrita, sino que además algunos que estaban inscritos antes de la reforma dejaron de votar.

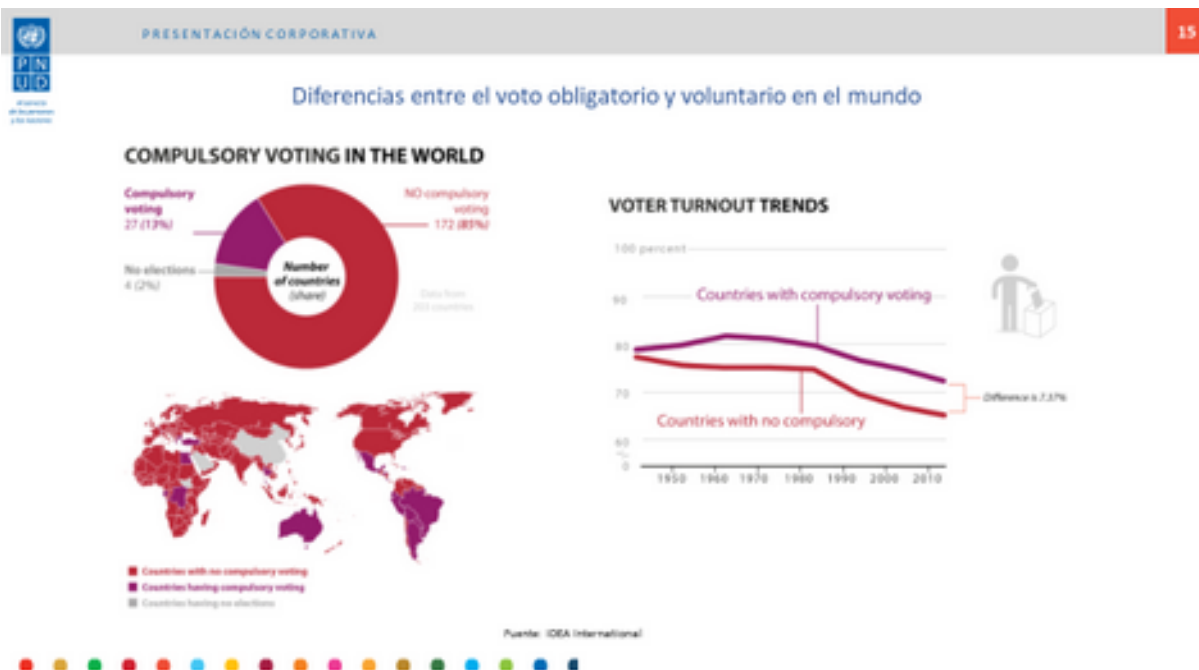


En otro plano, señaló que se ha instalado en el debate público la creencia de que la participación electoral está disminuyendo en todos lados. Sin embargo, la evidencia internacional demuestra algo distinto. En efecto, en el mismo período en que Chile pasó del 86% al 49% de participación electoral, en América Latina aumentó en 7 puntos el número de personas que vota, y el promedio de países en la región ostenta el 70% de participación electoral. Por otra parte, el promedio de la OECD en la materia es de un 61%, y en el mundo de un 63%. Por lo tanto, los niveles de participación electoral en Chile (de alrededor de 50%) no son acordes a los promedios antes referidos.

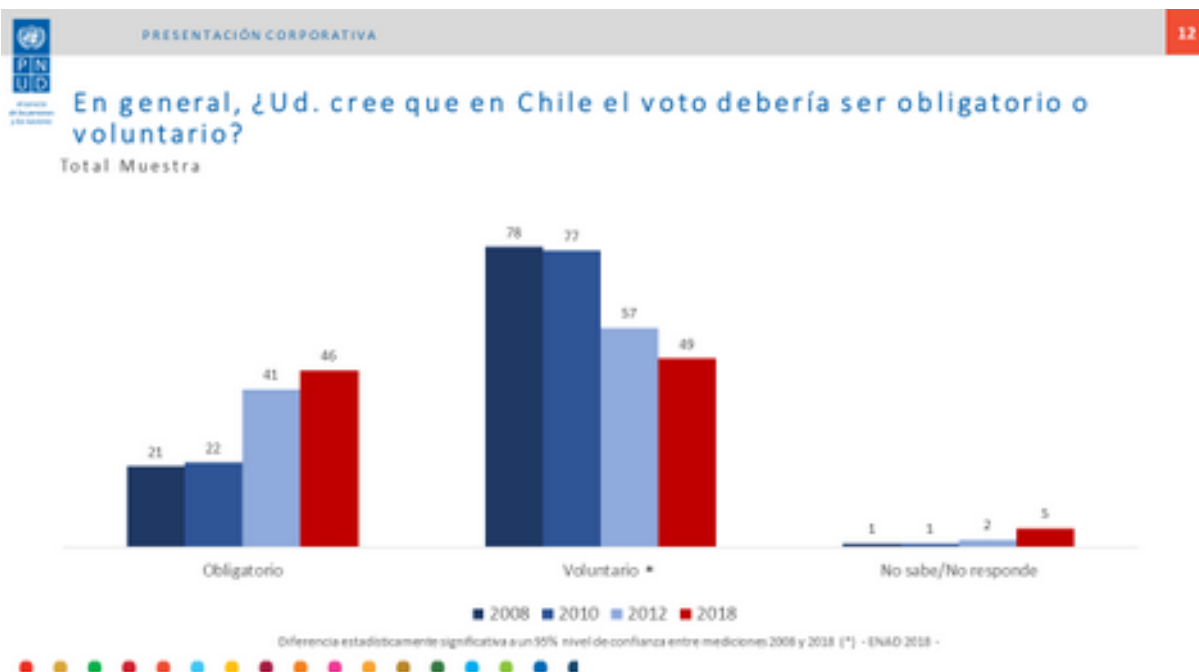


Otro tema que se ha planteado es la diferencia entre el voto voluntario y el voto obligatorio en el mundo. Es importante señalar que la inmensa mayoría de países en el mundo tiene voto voluntario. Solo 27 países tienen voto obligatorio. Esto es relevante, ya que el voto obligatorio v/s el voto voluntario no es lo que explica la

abstención electoral en Chile. En nuestro país la abstención se explica por una crítica profunda al sistema político; por una falta de identificación con los partidos políticos; y porque seguramente el sistema de inscripción vigente, sumado con la falta de educación cívica que ha reinado durante alrededor de dos décadas, hizo que varias generaciones de jóvenes no se sintieran atraídos hacia el sistema político. Por ello el voto obligatorio, si bien puede contribuir a aumentar los niveles de participación, no resolverá los problemas de fondo de un día para otro.



El PNUD ha consultado en 4 ocasiones si la ciudadanía apoya el voto voluntario o el voto obligatorio, y es posible constatar un vuelco importante sobre el tópico, ya que en 2008 y 2010 casi el 80% de las personas apoyaba el voto voluntario, cifra que ha disminuido sistemáticamente. En efecto, el año 2018 el apoyo al voto voluntario cayó al 49%.



En cuanto a los efectos del restablecimiento del voto obligatorio, señaló lo siguiente:

1.- La obligatoriedad del voto no resuelve los problemas de base del abstencionismo.

2.- Contribuye a disminuir la desigualdad, pero necesariamente debe estar acompañado de políticas permanentes de promoción de valores cívicos.

3.- Reduce la desigualdad política, en vista de que quienes no votan normalmente son las personas jóvenes, de escasos recursos y bajos niveles de educación.

Sin perjuicio de lo anterior, destacó que la manera como se implementa el voto obligatorio es central para sus efectos y legitimidad.

América Latina es la región donde más se utiliza el voto obligatorio en el mundo, y hay países que han optado por establecer una sanción aparejada (Argentina, Bolivia, Brasil, Perú y Ecuador), y otros no (Costa Rica, Honduras, México y Paraguay).

Las sanciones por no votar son de distinto tipo y se fijan en las leyes electorales de cada país. En la mayoría de los casos consisten en multas que pueden ir complementadas por otro tipo de medidas administrativas, e incluso privación de la libertad. En Perú, por ejemplo, las personas que no presentan carnet electoral al día se ven impedidas de postular a un amplio conjunto de prestaciones estatales (becas, subsidios, etc.). Este tipo de sanciones tienden a ser más efectivas que las multas, las que además son complejas de aplicar.

En cuanto a la edad para votar, en algunos países la obligatoriedad comienza a los 18 años y es facultativo para los 16 y 17 años (Argentina, Brasil, Ecuador); y llega hasta los 75 años (Paraguay), 70 años (Argentina, Brasil, Perú) o 65 años (Ecuador). Respecto de esto último, consideró interesante establecer en la legislación una excepción a la obligatoriedad del voto, atendiendo a la edad de la persona, ya que las personas de tercera edad pueden tener dificultades específicas para votar y no resulta razonable obligarlas a ello o exponerlas a la aplicación de sanciones.

Independientemente que se restablezca el voto obligatorio, nuestro país cuenta con pocas medidas complementarias para incentivar la participación electoral. Acotó que es muy importante que se logre avanzar en este ámbito, facilitando la experiencia del voto. Manifestó el parecer positivo del PNUD en cuanto a avanzar hacia la reposición del voto obligatorio, fundamentalmente por los efectos que ha tenido el voto voluntario en materia de desigualdad del ejercicio de los derechos ciudadanos. Sin embargo, destacó la necesidad de implementar algunas de las siguientes recomendaciones internacionales:

1.- En materia de formación ciudadana: a) Campañas comunicacionales como políticas de Estado; b) Formación ciudadana desde los ciclos iniciales; c) Formación a docentes y estudiantes de pedagogía; d) Simulaciones electorales prácticas; e) Otras instancias democráticas y deliberativas en escuelas.

2.- En materia de accesibilidad del voto: a) Facilitar el transporte y la movilidad; b) Destinar un solo local de votación para todo un grupo familiar; c) Accesibilidad de personas en situación de discapacidad, postradas, con movilidad reducida, de tercera edad y a personas privadas de libertad; d) Aumentar el tiempo legal de votación de las personas que trabajan durante el día de la elección; e) Cambiar el día de la elección; f) Votación anticipada.

4) Investigador del Centro Democracia y Comunidad, señor Manuel Gallardo

A su juicio, la discusión en torno a la reposición del voto obligatorio llega en el momento más oportuno, debido a las movilizaciones sociales de las últimas semanas. El tema puede abordarse en torno a los siguientes ejes:

1.- ¿Por qué se cambió de un sistema de voto obligatorio a voto voluntario?

Sobre este punto, hay que considerar las motivaciones que en su oportunidad tuvo el Parlamento y el gobierno para eliminar la obligatoriedad del voto.

En aquel entonces hubo una coincidencia entre los intereses de los partidos de gobierno y los de los partidos de oposición. Los partidos de gobierno de aquellos años tenían la idea de que al darse la inclusión de una enorme cantidad de jóvenes a los padrones electorales, la mayoría de ellos se vería identificado con la centro izquierda; mientras que, en las fuerzas de oposición, el argumento del sesgo de clase hacía mucho sentido, ya que la experiencia de voluntariedad del voto en otros países hablaba de que los sectores socioeconómicos más altos tenían mayor participación que los sectores socioeconómicos más bajos.

El cambio constitucional no respondió a una "costumbre" en la materia, puesto que los únicos países que habían pasado de tener voto obligatorio a voto voluntario hasta ese momento habían sido Holanda, en 1967; Suiza, en 1971; Guatemala, en 1985; Filipinas, en 1986; Italia, en 1992; y Venezuela, en 1993. Chile fue el país que presentó una caída más estrepitosa en su participación electoral de todos estos países.

2.- Efectos del voto voluntario en Chile

Cuando debutó el voto voluntario en la elección municipal del año 2012, la participación se situó en torno al 41%, mientras que en la elección municipal del 2016 bordeó el 35%. En comparación, en la última elección municipal con voto obligatorio, el año 2008, la participación fue de un 58%. Y en lo que respecta a la elección presidencial, se transitó de un casi 60% en la segunda vuelta de 2009, a menos de un 50% en el balotaje del año 2017.

La caída en la participación electoral era un hecho al momento de la discusión de la ley de voto voluntario, aunque con la irrupción de dicho sistema la caída fue mucho más brusca. Hay que recordar que en la elección presidencial del año 1989 la población en edad de votar que concurrió a las urnas fue de casi un 89%, mientras que en los comicios presidenciales del año 2009, específicamente en el balotaje, lo hizo un poco más del 59%.

En términos demográficos, la población votante cambió con el nuevo padrón: de casi un tercio de jóvenes el año 1989, se pasó a tener en 2009 un 8,8%; cifra que con la irrupción de la inscripción automática se disparó a más del 25% del nuevo padrón. En el caso de los mayores de 60 años se pudo apreciar lo siguiente: de ser menos de un 15% del padrón en 1989, el 2009 superaban el 25% del padrón.

Según datos del Centro de Estudios Públicos (CEP), uno de cada cinco votantes fue nuevo si se compara la elección presidencial del año 2013 con la del año 2009; pero, a su vez, 2,6 millones de antiguos votantes no fueron a sufragar en la elección de 2013. Por lo tanto, hubo un recambio importante de votantes.

Lo cierto es que Chile ha visto evidentemente debilitada su participación electoral con la irrupción del voto voluntario, sumado al sesgo socioeconómico que se da principalmente en la Región Metropolitana, donde a diferencia del resto del país se produce una clara segmentación entre lo que es la participación electoral de comunas con mayores ingresos versus las de menos ingresos. Lo anterior, debido a la distribución territorial y a las características propias que ha ido desarrollando esa región.

Ilustra esta tendencia el hecho de que en la última elección municipal, por ejemplo, la participación en Vitacura haya sido sobre el 45%, mientras que en La Granja o La Pintana apenas superó el 20%. Esto genera un efecto de distorsión en la representación respecto a las elecciones parlamentarias, ya que con la fusión de comunas en grandes distritos, hace que las de mayor ingreso económico sean más relevantes a la hora de elegir los escaños. En consecuencia, se “elitizó” el voto.

3.- Comparativa internacional

Respecto a la participación electoral en otros países, es dable observar que en América Latina es donde hay más países con sistema obligatorio de voto (el 52,2% de ello cuenta con este sistema). En el continente europeo, en cambio, solo están los casos de Bélgica, Chipre y Grecia.

Haciendo un repaso por las últimas elecciones llevadas a cabo en algunos países del continente americano que tienen régimen de voto obligatorio, es posible observar que en Argentina, recientemente, votó más del 81%; en Brasil, el 79,5% en el año 2018; en Ecuador, el 81,7% en el año 2017; en Perú, el 81,8% en el año 2016; en Paraguay, el 60,8% en el año 2018; en México, el 63,2% en el año 2018; y en las últimas elecciones presidenciales en Uruguay participó el 90% de la ciudadanía en el balotaje. En Chile, en cambio, en el último balotaje se llegó a menos del 50% de participación.

Cabe reconocer, eso sí, que pueden ser muchas las variables que influyen en la participación electoral: las características de cada contienda electoral, los candidatos que se presentan, la situación política del país, e incluso los requisitos y procedimientos de inscripción en los padrones electorales.

4.- El voto obligatorio como una de las variables para fortalecer la democracia

Según la última Encuesta Nacional del Instituto Nacional de la Juventud, solo el 21% de los jóvenes indica estar interesado o muy interesado en la política, pero lo que se vuelve realmente preocupante es que solo el 44% cree que la democracia es preferible a cualquier otro sistema de gobierno; y que tan solo un 12% afirma estar satisfecho o muy satisfecho con la democracia en Chile.

Los datos anteriores no son menores, considerando que más del 25% del padrón está conformado por jóvenes, y es un rango etario al que se hace profundamente necesario sumar a esta actividad cívica. La participación electoral entre los 18 y 35 años bordea el 35%, y va aumentando a medida que aumenta la edad del votante. En el caso de los jóvenes también existe una correlación entre mayor ingreso económico y mayor participación electoral. Lo anterior deja en un muy mal pie a nuestro sistema electoral, puesto que, de no corregir el rumbo, irá avanzando hacia niveles de representación cada vez menores, y muy probablemente a una democracia con menos grados de confianza.

Estos procesos no deben “caminar” solos, pues se requiere sin duda abordar seriamente la educación cívica, de modo que nuestros niños, niñas y adolescentes conozcan desde su formación inicial sobre la importancia de los valores democráticos, de las instituciones que dirigen el país, y del valor que tiene la participación en la convivencia de una sociedad plural y diversa.

Lo anterior plantea la necesidad de abrir un debate sobre la legitimidad de nuestro sistema. Existe una discusión histórica respecto a qué es lo que da legitimidad a los sistemas. Mientras algunos plantean que basta la legalidad de estos para que exista legitimidad, otros afirman que es la confianza de la ciudadanía en el sistema la que le otorga legitimidad. En el contexto actual, se debiese tender, sin escatimar esfuerzos, a fortalecer la segunda corriente de legitimidad y, evidentemente, una mayor participación en los comicios electorales es una variable que contribuye a ello. De ahí la importancia de fortalecer ese acto cívico, a través del voto obligatorio.

Ahondando en el punto anterior, señaló no tener duda que se deben impulsar todos aquellos mecanismos que permitan fortalecer nuestra democracia. No cabe duda que la participación electoral es una de las variables que ayuda a darle legitimidad a los sistemas democráticos. Si bien los desafíos para fortalecer la democracia son variados, y en algún minuto podría pensarse en adoptar ciertas características de los sistemas participativos y deliberativos, es evidente que la democracia representativa se ve fortalecida con esta reforma constitucional.

La reposición del voto obligatorio ayudaría a sedimentar una nueva cultura política en ciernes, en que millones de personas han dicho “presente” en las calles, reclamando mayor participación.

De acuerdo con lo expuesto, el Centro Democracia y Comunidad respalda la reforma constitucional propuesta por la moción en debate. Hoy Chile vive momentos de tensión social que no se pueden desconocer, y se hace necesario ir generando, desde la política, respuestas a mecanismos de mayor participación y mejor representación. En esa línea, si bien la restitución del voto obligatorio no es la solución mágica a todos los problemas, sí está orientada en la dirección correcta, para tener y propender a un sistema democrático más robusto.

5) Abogado constitucionalista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca, señor Gonzalo Aguilar

Se refirió, en primer lugar, a la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo artículo 21 inciso tercero señala que “la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público”. Esto es muy relevante, ya que la idea que está detrás del sufragio es la de la participación como una manifestación de la voluntad del pueblo, a que hace referencia la Declaración. La norma continúa así: “Esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal, y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”. Esta parte de la Declaración también es muy pertinente al caso, pues la moción trata de la obligatoriedad del voto, en circunstancia que la Declaración Universal se refiere a este derecho desde la perspectiva de la libertad de ejercerlo o no.

Agregó que desde el punto de vista del derecho comparado, la tendencia en el continente europeo es hacia el voto voluntario. Son muy pocos los países en el mundo que tienen sufragio obligatorio (Argentina, Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Chipre, Costa Rica, Ecuador, Egipto, Grecia, Honduras, Líbano, Luxemburgo, México, Nauru, Panamá, Paraguay, Perú, República Democrática del

Congo, República Dominicana, Singapur, Tailandia y Uruguay). América es el continente donde se concentra la obligatoriedad del voto.

En todos los países mencionados se consagran algunas causales de exención del voto obligatorio (tal como lo propone el boletín N°13028-06). En Argentina, por ejemplo, se contempla la posibilidad de eximirse de esta obligación a las personas que se encuentran alejadas de los locales de votación más allá de 500 kilómetros. Por otra parte, las sanciones se establecen respecto de un determinado rango etario (hasta los 70 años), de modo que se entiende que para los mayores de esa edad el voto es voluntario. En Brasil también se exime a las personas mayores de 70 años de votar, así como a las personas inválidas o aquellas que se encuentren fuera del territorio nacional. En Uruguay se exime de votar a las personas que padezcan alguna enfermedad, estado de invalidez, imposibilidad física, se encuentren ausentes del país, o afectadas por razones de fuerza mayor que deben probarse ante la autoridad correspondiente. En Ecuador se libera de la obligatoriedad de votar a los 65 años, y también se contempla la posibilidad de exención para las personas con discapacidad, que se encuentran en el exterior, e incluso a los analfabetos. En el caso de Bolivia, la exención opera a partir de los 70 años.

En relación con este punto, la moción contempla una excepción a la obligatoriedad a partir de los 80 años. Sin embargo, la tendencia en América Latina es a los 70 años, o incluso menos, aspecto que llamó a considerar.

Por otro lado, sostuvo que muchas de estas exenciones del voto obligatorio -en el caso que se decida restablecerlo- podrían ser suplidas por el “voto por poder”, para los casos de personas enfermas, o que se encuentran impedidas por obligaciones de carácter profesional, ausencia del país por razones temporales, etc.

Respecto de la posibilidad de hacer ejercicio del derecho a sufragio antes de los 18 años de edad, indicó que la experiencia comparada es variada. Algunos ejemplos de países que contemplan la posibilidad del voto para menores de 18 años son los siguientes: Argentina, Austria, Alemania, Brasil, Bosnia, Croacia, Ecuador, Eslovenia, Grecia, Hungría, Indonesia, Israel, Malta, Nicaragua, Reino Unido, Serbia, Timor Oriental, etc. En cuanto a su regulación, no existe uniformidad: en algunos casos es obligatorio; en otros es obligatorio solo para cierto tipo de elecciones; a veces se vincula a ciertas condiciones, como estar trabajando, por ejemplo, o ser casado. En definitiva, existen variadas posibilidades que parece relevante analizar para los efectos de considerar a ese grupo etario (menores de 18 años) dentro de la posibilidad del voto obligatorio.

En cuanto a las ventajas y desventajas del voto obligatorio, destacó las siguientes:

1.- Ventajas:

a) Se dice que aumentaría la representación democrática y que habría una distribución equitativa de la representación política.

b) Aumentaría, por ende, la legitimidad democrática. Es decir, la participación obligatoria de los ciudadanos aportaría una mayor legitimidad a las autoridades en el ejercicio de sus cargos. Asegurar niveles amplios de votación incrementaría la legitimidad de las instituciones representativas y de todo el sistema político en general.

c) Se sostiene, en doctrina, que sufragar constituiría un derecho y un deber. La obligación de votar derivaría de que el voto no solo es un derecho, sino también corresponde a una función que el Estado le confía al ciudadano (teoría del

electorado-función). Es decir, el hecho que los ciudadanos participen a través de los procesos electorales contribuye al correcto funcionamiento del sistema democrático.

d) El voto obligatorio sería una forma de canalizar y formalizar el descontento, ya que el ciudadano podría enviar señales al sistema político, votando en blanco o nulo, por ejemplo. Es decir, es posible utilizar los institutos propiamente electorales para entrar en un diálogo con el mundo político.

e) El argumento de carácter pragmático-político que se esgrime, especialmente en aquellos regímenes que tienen sistemas de partidos que no están totalmente maduros o consolidados, es que los partidos políticos, en el caso del voto obligatorio, podrían concentrar sus esfuerzos en mejorar su oferta política y tratar de convencer al electorado de las bondades de sus programas, en vez de gastar energías convenciéndolos de que vayan a votar.

2.- Desventajas:

a) El voto es un derecho humano fundamental, forma parte de los denominados "derechos de libertad", y así lo dice expresamente la Declaración Universal de Derechos Humanos. Por lo tanto, la acción de hacerlo o no es un derecho del ciudadano. En efecto, es el derecho más importante del abanico de derechos participativos que consagra el Sistema de Derechos Humanos al individuo. Sin perjuicio de ello, como es el más importante, pero no el único, quizá habría que poner énfasis, además del tema del voto obligatorio, en el desarrollo de la participación ciudadana a través de otras vías adicionales.

b) Es paradójal transformar un derecho humano tan esencial para el desarrollo de un sistema democrático, en una obligación. Se dice que obligar al ciudadano a ir a votar sería una restricción a su libertad. Sin embargo, a su juicio, ello no constituye una restricción, sino que es una carga o imposición de otra naturaleza. Restricción es, por ejemplo, que ciudadanos que se encuentran privados de libertad no puedan votar.

c) El voto, por lo tanto, no es jurídicamente un deber, por dos razones:

- Por una razón de principios: si el voto es un derecho, este se ejerce o no se ejerce, lo que es una decisión soberana del individuo. Distinto es decir, en otro plano, que el derecho a voto es moralmente un deber de participación de los ciudadanos, cuestión que se vincula con la formación cívica de las comunidades democráticas desde los primeros años del individuo. Este es el enfoque que le da la Constitución italiana, por ejemplo, que señala expresamente que el voto es voluntario, pero su ejercicio constituye un deber cívico.

- Por una cuestión de práctica política: la obligación de votar implica al menos dos problemas grandes que hay que analizar. El primero, que requiere una sanción eficaz para que no se transforme en letra muerta, ya que el mero voto obligatorio no asegura ni garantiza necesariamente una alta participación. Lo segundo, por los riesgos de desestabilización política. Forzar a un ciudadano a votar, políticamente podría producir efectos desestabilizadores: por ejemplo, un eventual incremento de los votos blancos o nulos; o una polarización en la votación, como una manera de mostrar el descontento con la obligatoriedad de votar.

d) Existe el riesgo del conformismo político, esto es, creer que si se establece el voto obligatorio va a haber un aumento en la participación política, generando mayor legitimidad, lo que a su vez desincentivaría a la clase política a generar ofertas atractivas para los participantes en los procesos electorales. Esto implicaría, en definitiva, que no mejore la competencia política.

e) En cuanto al incentivo a los partidos políticos y a los candidatos para “encantar” a sus electores, el voto obligatorio eventualmente convertiría a los ciudadanos en entes cautivos de un sistema de mera formalidad electoral. Quizá, con el voto voluntario, los partidos políticos tendrían un incentivo mucho mayor para mejorar el sistema de participación y competencia electoral, y promover de esa manera un aumento en la participación ciudadana.

A título de reflexiones finales, planteó las siguientes:

1.- ¿Voto obligatorio en todo tipo de elecciones, o solo en algunas? Nivel nacional, sub-nacional, etc.

2.- ¿Ha sido tomado en consideración el tema del costo y las implicancias administrativas que implica el voto obligatorio?

3.- ¿Ha sido tomado en consideración todo lo relacionado con el sistema electoral, la exactitud de las listas de votantes, la actualización, el derecho a la información, los mecanismos de seguimiento, los mecanismos de castigo, etc.?

4.- ¿Qué posición se adoptará respecto de las excusas legales o las exenciones para el voto? Casos de enfermedad, impedimento físico, ausencia por razones de viaje, etc.

5.- En cuanto a la consideración del voto por poder, mecanismo bastante desarrollado en Europa, es interesante a la hora de vincularlo con el tema de las personas que se ven impedidas de votar por alguna razón.

En conclusión, nuestro país se encuentra afectado por una crisis de participación política y una pérdida de legitimidad de todas las entidades a nivel institucional. Si bien el voto obligatorio podría contribuir a subsanar esos problemas, no sería suficiente, por lo que es menester explorar nuevas y mejores formas de participación política ciudadana.

Concluidas las exposiciones de la señora Ríos y de los señores Aguilar y Gallardo, hubo una ronda de comentarios y consultas.

En primer lugar, la **diputada señora Parra** solicitó a la representante del PNUD profundizar respecto de los países en que el voto voluntario se asocia con alta participación y en qué contextos; en qué países con voto obligatorio existe la posibilidad de des-inscribirse; y en qué consisten las multas por no ir a votar. Al señor Gallardo, del Centro Democracia y Comunidad, consultó qué otras medidas se deberían adoptar, al margen de la reposición del voto obligatorio, para aumentar la participación informada en los comicios. Al señor Aguilar le preguntó si vislumbra algún problema constitucional al reponer el voto obligatorio, solicitando su parecer en cuanto a si se trasgrediría alguna garantía constitucional con el sistema de inscripción automática-voto obligatorio y des-inscripción voluntaria. Finalmente, pidió la opinión de los tres invitados en torno a si estiman necesaria la obligatoriedad del voto para el proceso constituyente que se avecina, específicamente en el primer plebiscito, de abril de 2020.

A su vez, el **diputado señor Vidal** consultó a la representante de PNUD respecto a las elecciones anteriores al cambio de sistema y qué porcentaje de la población no estaba yendo a votar, a pesar de estar obligada a hacerlo. Enseguida, pidió la opinión de los tres expositores sobre la posibilidad de des-inscribirse; y, respecto al voto en blanco o nulo, si este podría ser considerado como una manifestación del descontento de la ciudadanía con el sistema político, generando

algún efecto jurídico, como por ejemplo anular eventualmente el proceso electoral en caso de ser los votos blancos o nulos más que los de una determinada preferencia.

El **diputado señor Berger** afirmó que 30 de los 34 países que pertenecen a la OCDE cuentan con voto voluntario. Por otra parte, también es posible observar que el voto voluntario se refuerza mucho más en aquellos sistemas donde las democracias son más sólidas, como Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, etc.

Agregó que, revisando la legislación comparada, en la mayoría de los países de Latinoamérica donde se aplica el voto obligatorio se exige a los mayores de 70 años de dicha obligación. Al respecto, solicitó la opinión de los exponentes, ya que el proyecto de ley plantea esa excepción a los 80 años.

Por último, solicitó a los invitados su opinión sobre el voto electrónico; el voto adelantado; la posibilidad de elegir el local de votación; y otros incentivos que podrían generarse para hacer más atractivo el acto de votar.

El **diputado señor Longton** recordó que, aun cuando no hubiese mediado el cambio de régimen de voto obligatorio a voto voluntario, la curva de participación igualmente estaba manifestando una tendencia descendente. Esa constatación permite concluir que el voto obligatorio no va a solucionar los problemas que se presentan hoy en día, más aun considerando que en algún minuto incluso operó la condonación de las multas.

Por otra parte, consultó la opinión de los invitados respecto a la conveniencia de establecer sanciones o incentivos aparejados a la obligación de votar, manifestando su preferencia por los incentivos, los que a su juicio tienen más incidencia en acortar las brechas de desigualdad que existen en esta materia. En cuanto a los incentivos aparejados a la obligación de votar, pidió su opinión respecto a la distribución de los locales de votación que existe en Chile; como asimismo sobre las medidas que pueden implementarse a corto plazo para incentivar a la gente a ir a votar.

Por último, consultó al señor Aguilar cómo se concilia la libertad de voto consagrada en los tratados internacionales, con las legislaciones que consagran el voto obligatorio.

La **diputada señora Pérez, Joanna (Presidenta)** destacó la necesidad de conocer la opinión del Ejecutivo en torno a este proyecto de ley, especialmente por las implicancias económicas que podría tener.

Acotó que se requieren medidas complementarias al voto obligatorio, específicamente en el plano de la formación cívica, recordando que la ley N°20.911, que se encuentra vigente pero que lleva cuatro años sin aplicarse, constituye un aporte en esta materia, al establecer la obligatoriedad para todos los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado, de incluir en los niveles de enseñanza parvularia, básica y media un Plan de Formación Ciudadana.

Finalmente, afirmó que los incentivos a la participación ciudadana aparejados al voto obligatorio deben considerarse en la ley N°18.700.

Respondiendo a las preguntas formuladas, la **Representante Residente Adjunta del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Chile, señora Marcela Ríos**, sostuvo que en general, de acuerdo a la experiencia internacional, los niveles de votación en países con voto voluntario son menores que en aquellos con voto obligatorio, pero esa diferencia es leve y corresponde a 7 puntos porcentuales.

En América Latina, el único otro país que tiene bajos niveles de participación con voto voluntario es Colombia, pero a diferencia de Chile se trata de un

país ocupado por una guerrilla por casi 50 años, por lo que los contextos en uno y otro caso no son comparables.

Agregó que no es común que las democracias consolidadas tengan bajos niveles de participación. Los otros países con esa realidad (participación bordeando el 50%) se encuentran en África. Tampoco es frecuente observar caídas tan abruptas en participación. El único otro país que en las últimas décadas transitó de voto obligatorio a voto voluntario en nuestra región fue Venezuela, y en ese caso no se dio una caída en participación electoral como la experimentada en Chile.

Las razones que las personas aducen para justificar la caída en participación tienen poco que ver con temas técnicos y operativos, sino más bien se relacionan con la legitimidad de las instituciones y el descrédito de los partidos y la democracia; lo que hace más preocupante el fenómeno, ya que todas las medidas que se implementen tendrán sus efectos en el mediano y largo plazo, y no existirá una medida aislada que resuelva el problema.

En otro plano, sostuvo que el voto nulo en Chile ha sido históricamente poco relevante, pues no sobrepasa el 5%, y lo mismo ocurre en otros países. Las personas tienden más bien a no ir a votar en vez de concurrir y anular su voto.

Por otra parte, admitió no conocer ejemplos de voto obligatorio con posibilidad de des-inscribirse.

Respecto de las sanciones, opinó que no es bueno establecer multas demasiado onerosas, que sean percibidas como ilegítimas, ya que además generan un efecto regresivo, porque las personas de mayores ingresos pueden pagarlas sin mayor dificultad; no así las de menores ingresos. Además, las multas tienden a no ser el mecanismo más eficaz para los comportamientos políticos.

Por lo anterior, se manifestó a favor de generar incentivos que hagan más atractivo a las personas el acto de votar: por ejemplo, día libre, locomoción colectiva gratuita, etc.

En cuanto al voto electrónico, indicó que la evidencia internacional es clara en demostrar que este no tiene efecto en la participación electoral. No existe ningún país que consagre el voto obligatorio a distancia. El voto electrónico puede facilitar el acto de votar o disminuir el tiempo utilizado en esta gestión, pero no genera el efecto de persuadir a las personas para concurrir a votar. Probablemente, el voto anticipado sí genera ese efecto, ya que la mayoría de los países que lo permiten (democracias avanzadas, por lo general) han instaurado el voto por correo (Estados Unidos, Inglaterra, Australia, Suecia, etc.), lo que sin duda sería bastante radical para nuestro sistema. Otra opción es permitir el voto anticipado habilitando ciertos lugares de votación donde las personas puedan concurrir presencialmente, pero eso implica una mayor flexibilidad de parte del SERVEL para que las personas puedan votar en un lugar en el que no están inscritas.

Respondiendo, a su vez, a las preguntas surgidas durante el debate, el **Representante del Centro Democracia y Comunidad, señor Manuel Gallardo**, abordó en primer término el tópico de las medidas complementarias para incentivar la participación electoral. A este respecto, recaló la formación cívica (que, en efecto, hoy no se aplica); la cercanía a los locales de votación; la gratuidad de la locomoción; y campañas electorales nacionales periódicas, relevando la importancia de la participación electoral desde mucho antes de que tengan lugar los procesos electorales específicos; etc.

En otro orden de ideas, se manifestó a favor de la obligatoriedad del voto en el plebiscito de entrada. Agregó que el proceso constituyente, independiente

del sector político al que se pertenezca, debe generar como resultado una Constitución para todos. Por lo tanto, la obligatoriedad del voto debe ser una condición tanto del plebiscito de entrada como del plebiscito de salida, y también de la elección de los constituyentes.

Afirmó, contestando otra pregunta, no conocer ningún país donde se permita la des-inscripción.

Sobre los votos blancos y nulos, consideró que constituyen también una forma de conversar con el sistema político. Sin embargo, no son válidamente emitidos.

Respecto del voto electrónico, precisó que este no implica poder “votar desde la casa”. En efecto, igualmente se debe concurrir a un local de votación, y el hacerlo de manera electrónica hace que el proceso resulte más práctico. Sobre el voto adelantado, sostuvo que funciona de manera adecuada en muchos países.

En materia de incentivos aparejados a la obligatoriedad del voto, mencionó como ejemplos el otorgamiento de permisos respecto de una determinada jornada laboral, establecer el voto como requisito para la postulación a determinados beneficios sociales, etc. Se trata de una discusión mayor, pero se debe tener en consideración este tema, en el entendido que si bien el voto obligatorio apunta en el sentido correcto, no es la solución “mágica” para fortalecer la democracia.

En cuanto a las implicancias de la citada ley N°20.911, dijo que es importante preguntarse también, y de un modo general, por la participación ciudadana de los chilenos al alero de la ley N°20.500.

Para finalizar, señaló que existe experiencia comparada a favor y en contra del voto voluntario. En Europa solo 3 países tienen voto obligatorio; pero, a su juicio, es necesario analizar caso a caso y país a país. La realidad chilena da cuenta de las debilidades que tiene nuestra democracia, por lo que para fortalecerla el voto obligatorio es una medida que apunta en la dirección correcta. Sobre el tema de la calidad de la política, opinó que el voto obligatorio no generaría un desincentivo para los partidos políticos, sino por el contrario, el desafío sería mucho mayor y debiese redundar en una mejor calidad de los programas y en la tarea para los partidos de convencer a los ciudadanos de las bondades de los mismos, y ya no de ir a votar.

Por último, el **abogado constitucionalista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca, señor Gonzalo Aguilar**, precisó que lo que establecen los tratados internacionales y, en particular, la Declaración Universal sobre los DD.HH., es la libertad del voto, que dice relación con el proceso de toma de decisión del votante al momento de votar; proceso en el cual el Estado no ha de tener ningún tipo de injerencia, pues en caso contrario se estaría incurriendo en una vulneración.

Cuando se habla de voto obligatorio, en cambio, se refiere a la obligatoriedad para el ciudadano de concurrir a votar. En este último caso, lo que podría verse afectada es la libertad de desplazamiento, pero si se analiza esta restricción ella cumple con el requisito de la ponderación, por ser razonable, necesaria y adecuada. No habría, por ende, un problema desde el punto de vista de los derechos humanos.

Acercas del sistema de inscripción automática-voto obligatorio, admitió no haber analizado la posibilidad de la des-inscripción voluntaria. Sin embargo, la calificó de novedosa e interesante la idea y, a simple vista, no implicaría un problema desde el punto de vista de los derechos fundamentales.

En otro plano, afirmó que los problemas de participación no se resolverán de la noche a la mañana, y que deberán implementarse medidas de corto, mediano y largo plazo. Respecto de las primeras, surgen como interesantes las iniciativas de gratuidad en el transporte, cercanía a los locales de votación, etc., todas las cuales apuntan en la dirección correcta.

Desde su perspectiva, el voto obligatorio debiese contemplarse para todo el proceso constituyente (en sus tres etapas), y no solo para el plebiscito ratificadorio, porque se trata de un proceso histórico que requiere ser rodeado de un aura de legitimidad.

Una vez concluida la discusión general, se procedió a votar la idea de legislar, que fue respaldada por la unanimidad de los diputados (as) presentes (11), según se consigna en el capítulo de las constancias reglamentarias.

IV.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN EN PARTICULAR.

En este trámite, la Comisión adoptó los siguientes acuerdos:

Artículo único

Consta de dos numerales, que recibieron el siguiente tratamiento por parte de la Comisión:

N°1

Incorpora las siguientes modificaciones en el artículo 15 de la Constitución Política, que en su texto en vigor establece que en las votaciones populares el sufragio será personal, igualitario, secreto y voluntario; y agrega en el inciso segundo que solo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución.

1) Reemplaza en el inciso primero la expresión "voluntario" por "obligatorio".

Fue aprobado por simple mayoría. Votaron a favor las diputadas señoras Cicardini, Hernando, Luck, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna); y los diputados señores Longton, Molina, Saldívar y Velásquez (Esteban). Se abstuvieron los diputados señores Berger, Morales y Trisotti.

El **diputado señor Morales**, quien se abstuvo en la votación, hizo ver que si este proyecto se convierte en ley para las próximas elecciones municipales (octubre de 2020), la ciudadanía tendrá que votar de manera obligatoria por alcaldes, concejales y gobernadores regionales; en cambio, tratándose de la elección de los constituyentes (que se celebra en la misma fecha), operará el sistema de voto voluntario, pues según el acuerdo adoptado en el contexto del proceso constituyente sólo se estableció el voto obligatorio para el plebiscito ratificadorio.

La **diputada señora Parra** replicó al comentario precedente que lo importante es dar una señal política de que se quiere avanzar hacia el voto obligatorio, más allá del momento en que esté operativa esta reforma.

El **diputado señor Morales** insistió en el punto, sugiriendo que por medio de una disposición transitoria se explicita que esta reforma a la Constitución Política no tendrá aplicación para los comicios municipales de 2020.

La **diputada señora Pérez, Joanna (Presidenta)**, afirmó que la idea acerca de la materia es ofrecer la reforma constitucional en debate al proceso constituyente.

Finalmente, el **diputado señor Longton** recalcó que el voto obligatorio debe ir acompañado de una serie de medidas que tendrá que adoptar el SERVEL para incentivar el sufragio (crear más circunscripciones, fijar más locales de votación, etc.).

2) Agrega el siguiente inciso tercero:

"La obligatoriedad consagrada en el inciso primero no será aplicable para las personas mayores de 80 años de edad".

Fue aprobado por unanimidad; conjuntamente, y por la misma votación, con una indicación suscrita por las diputadas señoras Hernando y Pérez (Joanna), y por el diputado señor Saldívar, que sustituye el guarismo "80" por "75". Participaron en la votación las diputadas señoras Cicardini, Hernando, Luck, Morales, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna); y los diputados señores Berger, Longton, Molina, Saldívar, Trisotti y Velásquez (Esteban).

La **diputada señora Hernando**, coautora de la indicación, admitió que podría haberse optado por un guarismo distinto. Sin embargo, el espíritu de la indicación fue rebajar la edad propuesta en el proyecto, en el entendido que es un número muy cercano a la expectativa de vida determinada hoy en día para los chilenos. También hizo ver la necesidad de hacerse cargo de las personas de la tercera edad afectadas por alguna discapacidad o alguna dificultad de desplazamiento.

Argumentando a favor de la indicación, el **diputado señor Longton** dijo que en un escenario donde no existe gratuidad para movilizarse el día de la elección, el tema de los costos asociados al transporte es un factor que debe considerarse, más aun teniendo presente las exiguas pensiones de los adultos mayores. Por otra parte, si se analiza la legislación comparada, es posible observar que en la mayoría de las legislaciones que tienen voto obligatorio la voluntariedad parte a los 65-70 años. Por último, opinó que el espíritu cívico de la tercera edad es altamente reconocido en este país, por lo que la voluntariedad más bien dice relación con la necesidad de no tener que aplicar una sanción monetaria -o cualquier otra que se establezca en el futuro- a un grupo etario que no está en condiciones de costearla.

Numeral nuevo

Corresponde a una indicación de la diputada señora Catalina Pérez, aprobada también por asentimiento unánime (13), que incorpora el siguiente inciso cuarto en el mencionado artículo de la Carta Fundamental:

"El Estado arbitrará las acciones necesarias para informar, facilitar e incentivar el ejercicio del derecho a sufragio."

Fue aprobado, asimismo, por asentimiento unánime (13).

Nº2

Este agrega la siguiente disposición transitoria en la Carta Fundamental:

“Vigésimo Novena.- La reforma introducida al artículo 15 sobre obligatoriedad del voto regirá al momento de modificarse la ley orgánica constitucional respectiva.”.

Fue rechazado por unanimidad (13).

Sobre esta norma, la **diputada señora Catalina Pérez** sostuvo que hay disposiciones constitucionales que son autoejecutables, sin que sea necesaria una modificación legal para que puedan aplicarse; planteamiento que fue respaldado por los demás integrantes de la Comisión.

V.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADOS.

No hay.

VI.- INDICACIONES DECLARADAS INADMISIBLES.

1) De la diputada señora Hernando y del diputado señor Saldívar, por apartarse de la idea matriz del proyecto, y que tenía por finalidad intercalar en el artículo 14 de la Constitución Política un inciso segundo del siguiente tenor:

“De igual forma podrán ejercer el derecho a sufragio señalado en el artículo 13, los chilenos mayores de dieciséis años de edad.”.

2) De las diputadas señoras Cicardini y Catalina Pérez, por el motivo antes referido, y cuyo propósito era intercalar en el artículo 15 de la Constitución, un inciso segundo, pasando el actual segundo a ser tercero, del siguiente tenor:

“Sin perjuicio de lo señalado en el artículo 13, también podrán ejercer el derecho a sufragio las personas mayores de 16 años.”.

VII.- TEXTO DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN.

Por las razones expuestas, y las que dará a conocer la Diputada Informante, **la Comisión de Gobierno Interior recomienda a la Sala aprobar** el siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

“Artículo Único.- Incorpóranse las siguientes modificaciones en el artículo 15 de la Constitución Política:

1. Reemplázase en el inciso primero la palabra "voluntario" por "obligatorio".

2. Incorpóranse los siguientes inciso tercero y cuarto:

"La obligatoriedad consagrada en el inciso primero no será aplicable para las personas mayores de 75 años de edad.

El Estado arbitrará las acciones necesarias para informar, facilitar e incentivar el ejercicio del derecho a sufragio.”.

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones celebradas los días 19 y 26 de noviembre; 10 y 11 de diciembre de 2019, con la asistencia de las diputadas señoras Daniella Cicardini, Marcela Hernando, Karin Luck, Andrea Parra, Catalina Pérez y Joanna Pérez (Presidenta); y de los diputados señores Bernardo Berger, Andrés Longton, Andrés Molina, Celso Morales, Raúl Saldívar, Renzo Trisotti y Pedro Velásquez.

Hubo los siguientes reemplazos: el diputado señor Pablo Vidal por la diputada señora Catalina Pérez; y el diputado señor Esteben Velásquez por el diputado señor Pedro Velásquez.

Sala de la Comisión, a 16 de diciembre de 2019

JUAN CARLOS HERRERA INFANTE
Abogado Secretario de la Comisión