

Reformas Micro al Sistema Electoral: La Agenda tras las Municipales de 2012

La implementación del nuevo sistema de inscripción automática y voto voluntario en las recientes elecciones municipales no sólo se convirtió en un gran desafío para el sistema político, sino que también para la institucionalidad electoral. Se trató de una implementación exitosa en lo grueso. Sin embargo, las falencias detectadas han abierto un espacio de perfeccionamiento, el que ha sido liderado correcta y rápidamente por el Ejecutivo.

No cabe duda que la implementación de la inscripción automática y el voto voluntario, a la luz de la evidencia reciente en las elecciones municipales, elevó considerablemente la incertidumbre electoral. Más allá de este verdadero *big bang* político, se está generando un interesante debate técnico respecto de dos tipos de perfeccionamientos a nuestro sistema de votaciones de cara al 2013: aquellos orientados a entregar mayores atribuciones al Servicio Electoral (Servel) para mejorar la organización del proceso electoral y aquellos que buscan reducir los costos de participación de la ciudadanía en el proceso electoral (incluidos los chilenos residentes en el extranjero).

En este sentido, y en primer lugar, el Gobierno ha anunciado que presentará al Congreso perfeccionamientos a las atribuciones del Servel en cuestiones vinculadas a ciertas fallas detectadas en las recientes municipales, por ejemplo, mejorar la capacidad de administrar la ubicación y composición de las mesas electorales o mejoras al padrón electoral.

En segundo lugar, ahora desde la perspectiva de buscar reducir los costos de participación de los ciudadanos, se está estudiando la incorporación del voto anticipado. También ha formado parte del debate, con mucho menor consenso, introducir el voto electrónico. En la misma dirección, aunque con gran controversia en torno a la exigencia de un “vínculo”, tenemos la habilitación electoral de los chilenos en el exterior.

Así, más allá de la existencia de una nutrida agenda de reformas políticas macro, por ejemplo, una nueva ley de partidos o modificaciones al sistema

electoral parlamentario, existe una agenda micro de corto plazo, necesaria, que viene a complementar la implementación del voto voluntario y que conviene analizar más detalladamente.

Perfeccionamientos a la “logística” electoral

Una primer “paquete” de reformas va en la dirección de efectuar modificaciones a la Ley Nº 18.700 sobre Sistema de Votaciones Populares y Escrutinios, para reforzar y perfeccionar aspectos de la mecánica del proceso electoral, tras algunas falencias detectadas en la última elección municipal. Si bien se trata sólo de anuncios, lo que implica que habrá que verlos materializados en el proyecto de ley respectivo, apuntan en la dirección correcta.

Entre las reformas, el Gobierno busca entregar mayores atribuciones al Servel para que pueda, por ejemplo, fusionar mesas siempre que la suma de las nuevas mesas no supere un número máximo de electores. Con ello se busca evitar tanto las mesas que podrían experimentar congestión, como aquellas en que se espera baja participación y en que los costos en que se incurren son excesivos (una mesa en que se espera no voten más de 10 personas). En este ámbito, se ha anunciado, entregar mayores atribuciones desde la perspectiva de la ubicación de los locales de votación, los que actualmente obedecen a una lógica de seguridad pública más que de la mayor concentración de electores. Ello implica considerar, por ejemplo, locales privados como colegios y estadios o bienes de uso público como plazas o parques que reúnan ciertas características especiales como tamaño y ubicación.

Por otro lado, se busca perfeccionar la labor de los vocales, estableciéndose un sistema de capacitación mucho más profundo. Ello da cuenta además del incremento en vocales primerizos para las recientes municipales, ya que para las últimas elecciones, fueron designados más de 80.000 nuevos vocales, llegando a cifras cercanas a 200.000 ciudadanos cumpliendo esta función. Las modificaciones irían por la línea de aumentar el número de integrantes de los colegios escrutadores y asegurar que existan remplazos suficientes para asegurar su funcionamiento y perfeccionar las causales de nulidad de una elección.

Finalmente, el Gobierno propondrá modificaciones a la composición del padrón electoral para evitar que este se “ensucie” con personas fallecidas.

Bajando los costos de votar

Como anticipábamos al inicio, hoy se encuentran en estudio tres propuestas para disminuir los costos de participación en el proceso electoral: voto anticipado, voto electrónico y el voto de los chilenos en el

extranjero. Si bien en ningún caso existe consenso, es interesante que el escenario post municipales comience a incluir nuevas discusiones -o bien resucitar algunas existentes- en este ámbito.

Así, en primer lugar tenemos la idea de introducir el voto anticipado, materia en que el Gobierno ha señalado que presentará una propuesta.

Al respecto, se debe considerar que normalmente, los tomadores de decisiones al implementar este tipo de reformas argumentan que la maximización de la participación es el objetivo principal de la instauración del voto anticipado. Ello, gracias a la reducción a barreras de índole temporal al sufragio¹. Probablemente, la premisa que esconde este tipo de prácticas es la siguiente: desde un enfoque institucional, al elevar o reducir el costo de votar, las instituciones y reglas electorales afectan directamente la probabilidad de participación de los electores².

La literatura en Ciencia Política ha abordado el tema del voto anticipado principalmente desde una perspectiva de los incentivos a la participación electoral. Con todo, la creencia de que el voto anticipado debiera aumentar considerablemente los niveles de participación electoral es matizada por la evidencia. Esto es importante de advertir, sobre todo a la hora de la generación de sobre expectativas por parte de los actores políticos respecto al tópico.

Por un lado, existe evidencia en la literatura que señala que en países con medidas tendientes a facilitar el voto, por medio del voto por correo o el voto anticipado, la participación electoral sería en torno a 10% superior respecto a países que no poseen estos mecanismos³. En contrapartida, hay evidencia que sugiere que el "*early voting*" sólo incrementa de manera marginal la participación electoral⁴, esto principalmente porque quienes responderían al incentivo de votar con antelación serían quienes tienen una marcada e intensa identificación partidaria⁵. Desde esta perspectiva el elector que responde al incentivo del voto anticipado es un elector de edad avanzada y con mayor interés declarado hacia la política. Por lo tanto, el efecto en términos de abstención sería muy acotado.

Asimismo, se debe considerar que existe literatura que sostiene que sólo el voto por correo (a diferencia del voto anticipado) es la medida correctiva de la barrera temporal/espacial que tiene un impacto estadísticamente significativo en la participación⁶. En la misma línea Neeley y Richardson⁷ plantean la pregunta de si acaso el voto anticipado sólo es conveniente para votantes que de igual modo habrían participado sin este tipo de sistema, o si acaso este sistema estimula la participación de gente que usualmente no vota. Por medio de evidencia cuantitativa, los autores demuestran que la tesis de la conveniencia para el electorado tradicional se impone a la tesis del "impulso electoral".

Finalmente, es importante considerar que la implementación de un sistema de voto anticipado requiere una coordinación y estandarización de procedimientos complejos que pueden incidir de manera directa en la confianza del proceso electoral. Por lo tanto, es deseable y se espera que sean los lineamientos de la postura del Ejecutivo, la existencia de un periodo de habilitación de voto anticipado, que puede oscilar entre 20 a 15 días anteriores a la elección, con término de 5 días anteriores al día de los comicios para de esta manera actualizar los registros y eliminar a los electores que sufragaron anticipadamente, definiendo en los registros que votó anticipadamente. Respecto a la disponibilidad de locales de votación, lo deseable es contar con locales con buena accesibilidad operativos en todas las regiones del país. Finalmente será el Tribunal Regional Electoral la entidad encargada de velar por la transparencia del proceso y el resguardo de las urnas hasta su debido conteo.

Por otra parte, se ha propuesto analizar la incorporación del voto electrónico. El propio Director del Servel ha sostenido hace poco tiempo su viabilidad tecnológica⁸. Como hemos sostenido en publicaciones anteriores, existe una serie de beneficios a la hora de aumentar el rol de la tecnología en nuestro sistema electoral, por ejemplo, reducir el número de vocales de mesa, de apoderados de partidos, hacer más rápido y confiable el recuento de votos, disminuir los tiempos efectivos de votación, entre otros⁹.

Ahora bien, cuando uno habla de voto electrónico, se refiere a cambiar el procedimiento de votación desde un sistema manual a uno digital, donde se pasa del sistema tradicional de urna y papeleta a uno que registra la decisión del votante en un medio magnético. El procedimiento consiste en que las personas votan en máquinas electrónicas en las que se registra su votación, desde un lugar determinado (como pueden ser los locales que existen en la actualidad), y se genera una impresión del voto de modo de registro para posterior fiscalización y para generar la confianza del votante. Casos de política comparada internacional que ocupan este método en nuestro continente son Brasil, Estados Unidos y Venezuela.

Los requisitos fundamentales para el voto electrónico, en que se debe considerar su cumplimiento a cabalidad, es la autenticación, que sólo los votantes autorizados puedan votar, la fiabilidad, que no exista alteración fraudulenta de los resultados de votación, la veracidad de la votación, que se pueda comprobar fraude, el anonimato de quién sufraga, la imposibilidad de coacción, de manera que los votantes no sean capaces de demostrar qué voto ha emitido, la verificación individual y la neutralidad¹⁰.

Este sistema tiene ciertas ventajas, como una pantalla de votación para identificar al votante, que se puede asociar a una imagen, tener un sistema

braille o de sonido para los no videntes, es más rápido al no tener que doblar la papeleta, firmar y depositar el voto en la urna, permite disminuir los errores para los votos nulos sin aquella intención, se conoce los resultados en línea y facilita el trabajo de apoderados de mesa, que no deben deliberar en votos objetados.

Lo que se debe considerar, y una de las grandes críticas, es el costo asociado a instalar estos sistemas, considerando el uso en la cantidad de votaciones que tiene el país, además de la adaptabilidad para ciudadanos poco familiarizados con la tecnología, que puede generar cierto rechazo o dificultad para acceder a sufragar¹¹.

Asimismo se debe considerar que la versión del voto electrónico remoto, ya sea vía internet u otro medio, es algo que genera bastante incertidumbre y menor confianza en los ciudadanos, a pesar de los avances de la criptografía, seguridad informática y la experiencia de la cantidad de transferencias electrónicas y firmas digitales en nuestro país.

Voto de chilenos en el exterior

Las acciones para dar solución al tema de la inclusión política de nacionales en el extranjero es una tendencia de las últimas décadas en lo que respecta a modernización de sistemas políticos y perfeccionamiento de las democracias en el mundo. En la actualidad son 111 los países y territorios que cuentan con disposiciones que permiten el voto desde el extranjero¹². A la luz de fenómenos tan evidentes como el aumento de nacionales que emigran en busca de mejores oportunidades y perfeccionamiento producto de la globalización, es que resulta legítimo plantear la inquietud respecto a la participación política, mediante el voto, de los chilenos en el exterior considerando la cifra de 857.781 chilenos que viven fuera del país¹³.

Desde una perspectiva histórica, la primera experiencia conocida de voto en el extranjero data de 1862, cuando Wisconsin se convirtió en el primer estado de la Unión Americana que aprobó disposiciones para permitir el denominado "voto ausente" de los soldados del ejército de la Unión durante la Guerra Civil¹⁴.

En Chile, si bien no existe consenso respecto del estatuto constitucional del voto de los chilenos en el extranjero - si se requiere o no de una reforma constitucional que estatuya expresamente este voto - la principal controversia en esta materia se ha dado respecto a los requisitos de vínculo con el país.

En este sentido el Ejecutivo ha planteado una fórmula presente en la experiencia comparada y empleada por democracias consolidadas (ver

Cuadro N° 1) de exigencia de vínculo con el país de origen, centrando el asunto en el arraigo con la realidad nacional. El anterior punto resulta conflictivo para países como Chile que registran cifras importantes de nacionales en el exterior que emigraron a causa del exilio, frente a esto, el proyecto del Ejecutivo exime a la población nacional exiliada del requisito de arraigo o vínculo. No obstante, hay visiones que matizan las restricciones señalando que un vínculo no sólo se genera por el hecho de residir o visitar territorio nacional, sino que existen formas alternativas de vinculación como podrían ser una vinculación familiar mediante envío de dinero, pago de tributos por empresas o actividades económicas desarrolladas en el país de origen y otras vinculaciones a considerar.

Cuadro N° 1
REQUISITO DE TEMPORALIDAD PARA SUFRAGIO DESDE EL
EXTRANJERO

País	Requisito de temporalidad para sufragar desde el exterior
Alemania	Máximo 10 años residiendo fuera
Australia	Máximo de 6 años residiendo fuera, con posibilidad de prórroga si así se solicita
Canadá	Máximo de 5 años residiendo fuera, desde su última estancia en Canadá
Nueva Zelanda	Máximo de 3 años residiendo fuera
Reino Unido	Máximo de 15 años residiendo fuera
Suecia	Máximo de 10 años residiendo afuera, con posibilidad de prórroga si así se solicita.

Fuente: Elaboración propia a partir de Green (2007)¹⁵.

En cuanto a los tipos de elecciones que son susceptibles de ser votadas por nacionales en el exterior, la experiencia comparada es variada. Dentro de las más renombradas están EE.UU., España y Nueva Zelanda, con voto de nacionales en el exterior para elecciones nacionales, locales y referendos; Canadá, Perú y Puerto Rico con voto de nacionales en el exterior para elecciones nacionales y referendos; y Brasil, Argentina y Alemania con voto de nacionales en el exterior sólo para elecciones nacionales.

Para el caso chileno, el proyecto contemplaría voto para los chilenos en el extranjero para elecciones nacionales y plebiscitos. Sin embargo, han existido proyectos anteriores y modificaciones a proyectos que incorporaban el voto en elecciones nacionales, locales y referendos¹⁶.

Desde la perspectiva de la modalidad de votación, la mayor parte de los países han optado por fórmulas de voto presencial en embajadas (países latinoamericanos) y voto por correo (países de la OCDE en su mayoría). La

primera fórmula entrega mayor transparencia al proceso, sin embargo, presenta la dificultad de que los cuerpos diplomáticos han de actuar como oficiales del servicio electoral correspondientes¹⁷, o bien, es posible desarrollar el escrutinio con oficiales enviados a cada país y representantes de cada candidato, sin embargo los costos de este procedimiento son muy elevados. En relación a lo anterior, la fórmula que está en estudio para el caso de Chile contempla que sean funcionarios diplomáticos de carrera quienes desarrollen el proceso. Llama la atención que no ha estado en propuesta la instauración de un sistema de voto por correo, el cual, reduce considerablemente los costos, aunque genera desfase entre la votación y el escrutinio.

Conclusión

La implementación del nuevo sistema de inscripción automática y voto voluntario en las recientes elecciones municipales no sólo se convirtió en un gran desafío para el sistema político, sino que también para la institucionalidad electoral. Se trató de una implementación exitosa en lo grueso. Sin embargo, las falencias detectadas han abierto un espacio de perfeccionamiento, el que ha sido liderado correcta y rápidamente por el Ejecutivo.

Perfeccionamientos a la Ley Nº 18.700, como asimismo la inclusión del voto anticipado y permitir la votación de los chilenos en el extranjero, son reformas correctas en la dirección de aumentar y facilitar la participación electoral y demostrar que Chile cuenta con una institucionalidad electoral sólida.

En breve...

REFORMAS DEMOCRÁTICAS PENDIENTES:

- La agenda del Gobierno ha generado cambios considerables, ampliando los procesos democráticos al incorporar a todos los chilenos mayores de 18 años al padrón electoral.
- Aún quedan bastantes reformas pendientes, en la línea de facilitar los métodos de votación y medidas como el voto anticipado, voto electrónico y voto de chilenos desde el extranjero juegan un rol importante para mejorar nuestro sistema democrático.
- Se espera que el Ejecutivo envíe modificaciones a la Ley Nº 18.700 de Sistema de Votaciones Populares y Escrutinios, considerando las propuestas mencionadas y mejorando las atribuciones y capacidades del Servel.

¹ Gronke, Paul; Galanes-Rosebaum y Miller, Peter. "Early voting and turnout" . En Political Science & Politics. N°40,2007, pp. 639-645.

² Boix, Carles y Riba, Clara. "Las bases sociales y políticas de la abstención en las elecciones generales españolas: Recursos individuales, movilización estratégica e instituciones electorales", 2000. En Revista Española de Investigaciones Sociológicas, N° 90, pp. 95-128.

³ Blais, André, Massicotte, Louis y Dobrzynska. "Why is Turnout Higher in Some Countries than in Others?", 2003. En Documento de trabajo para el Gobierno de Canadá www.elections.ca

⁴ Neeley, Grant W y Richardson, Lilliard. "Who is early voting? An individual level examination, 2001. En The Social Science Journal. Vol 38, N°3, pp. 381-392.

⁵ Stein, Robert M. "Introduction: Early Voting", 1998. En The Public Opinion Quarterly. Vol 62, N°1, pp.57-69.

⁶ Ver Gronke et al, op. Cit.

⁷ Ver Neeley y Richardson, op. Cit.

⁸ <http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/10/26/566522/director-del-servicio-electoral-habla-de-voto-electronico.html>

⁹ Guzmán, Eugenio. Serie Informe Política N° 46: "Modernización del Sistema Electoral: El Voto Electrónico", 1997.

¹⁰ Aleuy, Mahmud. Modernización del Régimen Electoral, PNUD, 2010.

¹¹ García, Juan Ignacio. Modernización del Régimen Electoral, PNUD, 2010.

¹² Navarro, Carlos; Morales, Isabel y Gratschew, María. Voto en el Extranjero: Manual de Idea Internacional. International IDEA e IFE México, 2007.

¹³ INE y DICEOEX (Instituto Nacional de Estadísticas y Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior). Registro de chilenos en el exterior: dónde viven, cuántos son y qué hacen los chilenos en el exterior (en línea), Santiago de Chile, 2005 <http://www.gobiernodechile.cl/chilenos_exterior/registro_chilenos_exterior.pdf.

¹⁴ Ellis, Andrew. "Historia y Política del Voto en el Extranjero". En Voto en el Extranjero: Manual de Idea Internacional. International IDEA e IFE México, 2007, p. 50.

¹⁵ Green, Phil. "Requisitos para Votar". En Voto en el Extranjero: Manual de Idea Internacional. International IDEA e IFE México, 2007.

¹⁶ Boletín N° 3936-06.

¹⁷ García, Juan Ignacio. "Hacia una participación electoral de mayor calidad". En Modernización del régimen electoral chileno. Ediciones CEP, CIEPLAN, Libertad y Desarrollo y Proyectamérica, 2007.