



Universidad Academia de Humanismo Cristiano
Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Carrera de Ciencia Política

**EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA EN EL CHILE ACTUAL.
¿INSCRIPCIÓN AUTOMÁTICA Y VOTO VOLUNTARIO,
FACTORES CLAVES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA?**

Alumno: Sagredo Mazuela, Omar
Profesor Guía: Gangas Contreras, Rodrigo

Tesis para optar al Grado Académico de Licenciado en Ciencia Política y
Relaciones Internacionales

Tesis de Grado para optar al Título Profesional de Cientista Político

Santiago, Chile-2010

A la memoria de Luis Mazuela Córdova

ÍNDICE

Resumen	5
Introducción	6
Primer Capítulo: Metodología	
1.1.- Diseño de la Investigación	12
1.1.1.- Enfoque Metodológico	12
1.1.2.- Enfoque Teórico	13
1.2.- Selección de Casos	14
1.2.1.- Unidad de análisis principal	14
1.2.2.- Selección de casos y criterios de comparación	16
1.3.- Objetivos	19
1.3.1.- Objetivo General	19
1.3.2.- Objetivos Específicos	19
1.4.- Preguntas de Investigación	20
1.5.- Hipótesis	20
1.6.- Variables	21
1.6.1.- Variable independiente	21
1.6.2.- Variable dependiente	22
1.7.- Justificación	22
1.8.- Codificación	23
Segundo Capítulo: Marco Teórico	
2.1.- Acerca de la Democracia	26
2.1.1.- Diferentes visiones de Democracia	29
2.2.- Ciudadanía y Cultura Política	30
2.1.1.- Sobre la cultura política latinoamericana	33
2.3.- Participación Política y el Voto	35
2.3.1.- Otras consideraciones sobre el voto y la participación política	37
2.3.2.- Sobre las elecciones	40
2.4.- Acerca del Comportamiento Electoral	42
2.4.1.- La tradición de la sociología política	43
2.4.2.- La tradición de la psicología política	46

2.4.3.- El enfoque de la teoría económica_____	49
2.4.4.- Contra la teoría de la elección racional_____	53
2.5.- Democracia y Participación Política ¿una relación en crisis?_____	58
2.5.1.- ¿Hacia dónde apuntan las posibles soluciones?_____	63

Tercer Capítulo: Ciudadanía y Sistema Político Chileno

3.1.- El estudio de la ciudadanía_____	70
3.2.- Una aproximación a la ciudadanía latinoamericana_____	71
3.3.- La ciudadanía chilena _____	88
3.3.1.- El ciudadano chileno_____	89
3.3.2.- El imaginario colectivo ciudadano _____	94
3.4.- Las primeras características políticas de la ciudadanía chilena _____	99
3.5.- Una síntesis sobre la ciudadanía chilena_____	106

Cuarto Capítulo: Políticas Públicas y Participación Ciudadana en el Chile actual

4.1.- Sobre el estudio de la participación ciudadana_____	110
4.2.- Antecedentes sobre la participación ciudadana en Chile _____	110
4.3.- Los principales matices de la participación ciudadana de los noventa_	113
4.2.1.- Tipos de Participación _____	116
4.2.1.- Características de la Desafección_____	121
4.4.- La participación ciudadana desde la óptica de la Modernización del Estado_____	124
4.4.1.- La inclusión del tema ciudadano en el gobierno de Lagos ____	126
4.4.2.- La participación ciudadana y el gobierno de Bachelet_____	129
4.5.- Políticas de participación ciudadana: Agenda Pro Participación e Instructivo Presidencial _____	132
4.6.- El momento de las evaluaciones_____	139
4.7.- Una síntesis sobre la participación ciudadana _____	145

Quinto Capítulo: Participación electoral en Chile desde 1990

5.1.- Del ciudadano al elector_____	149
5.1.1.- La condición ciudadana constitucional _____	150
5.2.- La inscripción electoral en la Constitución Política de 1980_____	150
5.2.1.- La inscripción electoral desde 1988_____	152

5.2.2.- Inscripción electoral juvenil_____	154
5.2.3.- El fenómeno de la abstención electoral _____	157
5.2.4.- Debate sobre la inscripción electoral_____	159
5.3.- Legislación nacional sobre la votación y Participación electoral _____	162
5.3.1.- -Debate sobre el voto voluntario_____	168
5.3.1.1.- Debate normativo ontológico sobre el voto voluntario _____	168
5.3.1.2.- Debate empírico analítico sobre las implicancias políticas del voto voluntario _____	170
5.4.- ¿Qué dicen las encuestas? _____	173
5.5.- Una síntesis sobre el ejercicio electoral de la ciudadanía_____	178
Capítulo sexto (anexo): Estudio Comparado	
6.1.- Estudio comparado: implicancias empíricas de la obligatoriedad del voto_____	181
6.2.- El voto voluntario en Europa _____	182
6.3.- El voto obligatorio en Europa_____	190
6.4.- El voto obligatorio en Latinoamérica_____	195
6.5.-El voto voluntario en Latinoamérica_____	202
6.6.- La inscripción electoral automática en América Latina _____	206
6.7.- Resultados y comparación transversal_____	209
Conclusiones_____	214
Referencias Bibliográficas_____	227

Resumen

En este trabajo, se apunta a definir las características que presenta la ciudadanía chilena, en términos de su condición y ejercicio, generando líneas de análisis que relacionen esa temática con los espacios de participación institucionales. En particular, este es un análisis acerca de la relación entre la importancia que la modernización de los regímenes de inscripción electoral y votación representa en relación con la generación de mayor participación, en especial en el sector más joven de la población electoral. Además, se incluye una revisión de las características de la ciudadanía nacional y las principales políticas institucionales implementadas en materia de capital social. Aquí, se utiliza el enfoque teórico conductista para sostener que el comportamiento electoral está directamente relacionado con las características de los ciudadanos en mayor proporción de lo que pudiera estar con las reglamentaciones institucionales. Sin embargo, el estudio también otorga un espacio importante al análisis comparado de casos en materia de regímenes de votación y evolución electoral como un recurso que aporta a la argumentación central de la investigación.

Palabras claves: Democracia representativa – Ciudadanía – Participación política – Comportamiento electoral – Regímenes de votación

Abstract

In this paper, aimed at defining the characteristics presented Chilean citizenship, in terms of their status and exercise, creating lines of analysis linking this theme with institutional participation spaces. In particular, this is an analysis of the relationship between the importance that the modernization of election systems and voting registration is in connection with the generation of increased participation, especially in the younger sector of the electorate. We include a review of the characteristics of national citizenship and implemented major public's policies about social capital. Here, we use the behavioral theoretical approach to argue that voting behavior is directly related to the characteristics of citizens in greater proportion than might be with institutional regulations. However, the study also provides an important space comparative analysis of cases concerning the system of voting and election developments as a resource that contributes to the central argument of research.

Keys Words: Representative democracy - Citizenship - Political participation - Electoral behavior - Regimens of voting

INTRODUCCIÓN

Una de las principales amenazas que presenta la democracia contemporánea es una problemática que surge desde su interior y que apunta esencialmente a sus bases de legitimidad. Nos referimos al descenso en los niveles de participación política tradicional, es decir, la progresiva baja en la inscripción electoral y en las votaciones. Es notorio que la democracia está siendo duramente afectada por la menor participación y el rechazo que parte importante de la población manifiesta hacia las instituciones políticas (Urzúa, 1998). En este sentido, el fenómeno de desafección política, principalmente en términos de participación electoral, emerge como un desafío directo a los gobiernos, los cuales debieran contemplar estrategias tendientes a superar esta situación (Tomassini, 1994).

En términos concretos, podemos decir que es la institucionalidad política la que se encuentra en peligro, pues paulatinamente comienza a perder representatividad. En efecto, y a partir de la premisa acerca de que la participación ciudadana es pilar fundamental del correcto funcionamiento y desarrollo de la democracia como sistema político (Pasquino, 1994), se plantea que el cuidado de la gobernabilidad democrática implica necesariamente garantizar un adecuado estado de los espacios de participación.

En Chile, particularmente, la situación es bastante compleja. La regulación electoral no se ha alterado desde hace ya 20 años, a sabiendas que las tasas de participación electoral, en materia de votación y en especial de inscripción, han disminuido progresivamente. Los niveles de participación electoral han decaído constantemente, luego de haber registrado hitos históricos en las elecciones presidenciales de 1989 (Navia, 2004). Algunos investigadores (Parker, 2003; Riquelme, 2002) han planteado, en este sentido, que la baja en los niveles de participación responde fundamentalmente a la no inscripción en los registros electorales de aquellos ciudadanos que han alcanzado su mayoría de edad.

Por otra parte, importantes estudios de opinión (Latinobarómetro; CEP; INJUV) y de análisis de discurso e historiográficos (PNUD) determinan que la ciudadanía chilena presenta señales de desafección profundas, asociadas a la escasa valoración de los procesos políticos y de las instituciones de representación. En general, es notoria la baja confianza que existe en la democracia, tanto en su implementación política como técnica. Es un rechazo basado, básicamente, en los resultados que los sujetos perciben del funcionamiento de la democracia y que trasunta en una pérdida de la identidad nacional y en el quiebre de los imaginarios colectivos ciudadanos (PNUD, 2002).

Sobre aquel grave problema de desafección y rechazo a la participación se han ideado algunas posibles soluciones. Durante el gobierno de Ricardo Lagos se creó el Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, se elaboró un proyecto de Ley de Participación, y se redactó un borrador del Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana. Mientras que en el gobierno de Michelle Bachelet, se implementó la Agenda Pro Participación 2006-2010 y se formuló el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana en 2008.

Desde una perspectiva institucional, el actual estado de la participación electoral puede responder, en un grado no menor, a la condición del sistema de inscripción y votación. En efecto, el Ministro del Interior, Edmundo Pérez Yoma, bajo esta lógica, y en función de la Agenda de Modernización del Estado de 2008, propuso que la estrategia modernizadora debía comprender también la necesidad de reformar el Sistema Electoral y el Sistema de Inscripción y Registros Electorales, pensando en incluir la inscripción electoral automática y el voto voluntario (Pérez Yoma, 2008).

Efectivamente, si esta idea fuera correcta, un adecuado sistema de inscripción y votación bastaría para que el régimen político democrático se sustentara sobre altos niveles de participación electoral. No obstante, los hechos nos demuestran que los niveles de votación tienden a presentar importantes variaciones, aún cuando los procedimientos de inscripción y

votación no se han alterado (como por ejemplo, el aumento de la participación electoral en la elección presidencial de 1999). En concreto, la realidad refleja que los regímenes democráticos, incluido el chileno, presentan niveles cada vez menores de participación electoral y una mayor desafección hacia la política, y la democracia y sus instituciones, frente a lo cual, se ha planteado, en el marco de la modernización del Estado, reformar los regímenes de inscripción y votación.

Concebir una solución unidimensional como ésta, difícilmente logrará resultados óptimos, puesto que para conseguir niveles de participación frecuentemente altos, es imperiosamente necesario que la ciudadanía cuente con una desarrollada cultura política, que le permita valorar la democracia y asumir su rol al interior de ésta. Los estudios sobre desarrollo humano realizados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo muestran que los ciudadanos chilenos no sólo se encuentran alejados de la institucionalidad política, sino que, además, no se sienten parte del proyecto de desarrollo del país (PNUD, 2002). En este sentido, una reforma a los sistemas de inscripción y votación es una positiva muestra de preocupación por parte de las autoridades, sin embargo, una visión cualitativa sobre el tema hace notar que el problema radica, y parece estar fundamentado, en la no identificación del ciudadano con el sistema político y su proyecto colectivo de país.

En definitiva, la presente investigación se estructura en cinco capítulos. El primero explica la metodología utilizada en la recolección y análisis de la información, fundamenta los criterios que rigen la selección de casos a analizar, describe los objetivos y las preguntas de investigación y define la hipótesis y las variables. Se incluye también la justificación del estudio y la operacionalización de las variables en el marco del resumen metodológico organizado de acuerdo a los objetivos y las dimensiones de la investigación.

El segundo capítulo desarrolla la discusión teórica acerca de la definición de las propiedades de la democracia desde su punto de vista normativo. Luego, se establece la importancia que posee la cultura política en materia de formación de identidad en el contexto de las vivencias personales y

comunitarias propias de la democracia. También se debate sobre el rol de la participación política y sus principales expresiones, de lo cual se desprende la relevancia de la aparición y consolidación del voto y las elecciones como manifestaciones definitorias de la ciudadanía y la democracia. A partir de esta última dimensión teórica se dedica un espacio central a la discusión acerca del comportamiento electoral y sus fundamentos. Finalmente, se señalan las principales características del debate sobre las problemáticas contemporáneas que afectan a la democracia en términos de representatividad, luego de lo cual se recogen algunas lecciones teóricas básicas presentes en el análisis sobre el alcance de las soluciones institucionales planteadas en materia de superación de la desafección política.

El tercer capítulo presenta una descripción de las principales características de la ciudadanía chilena basada en la percepción que los propios sujetos expresan en relación con la democracia, la confianza en las instituciones, sobre la efectividad del voto y sus propias capacidades de alterar la realidad política. A su vez, también se introduce una revisión cualitativa acerca de la (auto)definición de las propiedades del ciudadano chileno a partir de su posición discursiva en el marco del desarrollo político y económico del país. De acuerdo a aquellas consideraciones existe además una nueva descripción ciudadana, esta vez fundada en los sentidos asignados a la pertenencia, participación y sobre los imaginarios colectivos construidos.

El cuarto capítulo comprende la revisión acerca de los antecedentes de la participación ciudadana durante el final del régimen militar y su posterior desarrollo durante los gobiernos de la Concertación. Luego de determinar los principales aspectos y sentidos de la participación, se presenta una revisión de las políticas públicas aplicadas sobre la temática ciudadana, dedicando un apartado importante a la caracterización de la Agenda Pro Participación Ciudadana y las evaluaciones que sobre ésta se han realizado.

El quinto capítulo describe la evolución de la participación electoral en términos de inscripción y votación. Se relaciona el desarrollo electoral con el tipo de legislación que rige los procedimientos de sufragio y empadronamiento

en los registros electorales. Existe, también, una revisión acerca del debate académico y político sobre la reforma en el sistema de votación e inscripción.

El capítulo sexto representa un anexo de la investigación que contempla un análisis comparado sobre la situación electoral de una serie de sistemas políticos que implementan regímenes de votación voluntario u obligatorio. El objetivo de este apartado es fundamentar empíricamente acerca de la posible influencia que la obligatoriedad del voto presenta en relación con la participación electoral.

Finalmente, se presentan las conclusiones definitivas del estudio, en el marco de lo cual se otorgarán las respuestas a las preguntas de investigación y se verificará o falseará la hipótesis inicial.

CAPÍTULO PRIMERO: METODOLOGÍA

1.1.- Diseño de Investigación

1.1.1.- Enfoque Metodológico

La presente investigación utiliza una metodología cualitativa, en sintonía con la interpretación de los fenómenos ciudadanos nacionales de acuerdo al significado que éstos poseen para los propios sujetos. En efecto, se opta por esta alternativa de análisis general en función de las propiedades que la óptica cualitativa contempla para el estudio de lo que Rodríguez denomina “la realidad en su contexto natural”, en relación a lo cual se apunta a destacar el sentido que ésta comprende sobre las personas involucradas (Rodríguez, Gil, García, 1996; 32). Desde esta perspectiva, la investigación utiliza metodología cualitativa de tipo empírica, vale decir, enfocada al estudio concreto de lo observable (sin intervención en el campo) y otorgando especial énfasis a las interpretaciones de los sujetos en estudio (1996; 35).

En particular, se rescatan los principios de la etnometodología acerca de que el mundo social comprende conjuntos de perspectivas y significados compartidos, expresados en actividades humanas y que pueden ser analizados a partir del discurso o de las mismas acciones. La importancia de este enfoque para la investigación está representada por su estrategia metodológica centrada en la identificación de las prácticas sociales que entregan sentido y significado a los fenómenos políticos (1996; 50), como son en este caso las expresiones electorales y las manifestaciones ciudadanas en relación con las políticas. Con respecto al punto de vista teórico, se trata principalmente de un enfoque conductista, puesto que el objeto de estudio central es la ciudadanía y su particular comportamiento electoral en términos individuales y agregados (Marsh; Stoker, 1997; 20). Puntualmente, en el desarrollo del presente estudio, se utiliza el patrón teórico conductista sobre la idea de que gran parte de la respuesta al comportamiento político de los actores sociales está fuera del alcance de la revisión introspectiva individual y, por el contrario, está asociada con el control ejercido por el ambiente y los imaginarios colectivos. (Skinner, 1986; 194).

Además, se utilizará metodología comparada para estudiar la situación de aquellos países que han implementado un sistema de inscripción automática y voto voluntario y otros que utilicen un mecanismo diferente. En concreto, el análisis comparado se sustentará en el enfoque de los “sistemas más diferentes” (Morlino, Sartori, 1994; 40). Los casos seleccionados difieren en términos de ubicuidad geográfica y realidades políticas y económicas y para esta investigación se asemejarán sólo en los criterios de comparación: regímenes de inscripción y sufragio y evolución de los porcentajes de votación. Se omiten, por tanto, los factores sistémicos ajenos a la materia electoral en cada caso.

Finalmente, se establece que la recopilación de la información a partir de la cual se realizará el análisis principal de la investigación se efectúa sobre datos secundarios. Por un lado, datos estadísticos acerca de la evolución de los porcentajes de votación electoral, y provenientes de estudios de opinión sobre la postura de los ciudadanos con respecto al sistema político. Por otra parte, datos en términos de documentos emitidos por organismos e instituciones pertinentes (públicos y privados) en relación a la normativa electoral, las políticas ciudadanas y sobre el debate en torno a la efectividad de la incidencia ciudadana y las reformas sobre los regímenes de votación e inscripción. La elección de datos secundarios se fundamenta en la seguridad que existe sobre la veracidad y confiabilidad de la información, así como también en su correspondencia para con análisis de fenómenos macrosociales y de cambio sociopolítico donde es imposible recopilar testimonios directos (Quivy y Campenhoudt, 2005; 192-193).

1.1.2.- Enfoque Teórico

Las investigaciones sobre democracia y conducta electoral se ven muchas veces obligadas a concretar puntos de vistas acerca de la forma en que abordarán los elementos que deseen estudiar en el campo del comportamiento político. Esas perspectivas de análisis se basan en alguna de las tres teorías principales sobre la conducta electoral: 1) sociología política; 2) psicología política; y 3) enfoque racional. La centralidad que para esta

investigación poseen los factores electorales y la conducta política en general, nos invita a pensar en la implementación del enfoque teórico racional en función del estudio particular de las decisiones sobre la participación.

Sin embargo, la hipótesis inicial de la investigación acerca del restringido impacto de aspectos institucionales sobre el comportamiento político de la ciudadanía, por un lado, y la importancia de la influencia de factores ambientales (como por ejemplo, la posición de los sujetos en la estructura social), por otro, en este sentido, determina una mayor atención sobre la dimensión sociopolítica. En otras palabras, debido a la relevancia de temáticas ligadas a las características de los grupos sociales y las propiedades de los contextos, se opta, en definitiva, por la elección del enfoque de la sociología política. Esta elección se fundamenta, a su vez, en las limitaciones que tanto las escuelas de psicología política y (en especial) la teoría racional expresan en relación con la realidad ciudadana nacional acerca de su desvinculación de los partidos y la incapacidad de explicar los fenómenos en cuestión por medio de la apelación a la racionalidad de los actores, respectivamente. Además, lo que es más importante, la perspectiva sociopolítica explica la condicionante que representa el ambiente, como un elemento dado e inalterable para los sujetos en estudio y su respectivo comportamiento. En concreto, el desarrollo de las consideraciones sobre la discusión teórica de los enfoques se encuentra explicitado en el Marco Teórico, segundo capítulo de esta investigación.

1.2.- Selección de casos

1.2.1.- Unidad de análisis principal

Con respecto al grupo de análisis principal, éste será la población en edad de votar, es decir, el conjunto de individuos mayores de 18 años identificados en los estudios censales oficiales del Instituto Nacional de Estadística correspondientes a sus proyecciones para el año 2008. Se fundamenta esta selección muestral en la posibilidad de concentrar los esfuerzos analíticos en aquellos sujetos que efectivamente poseen la capacidad de concretar su opinión política en forma de voto. Como se indicará

detalladamente más adelante, la presente investigación contempla un inicio basado en el estudio de las opiniones y percepciones expresadas por los ciudadanos en relación con el funcionamiento de la democracia, para luego avanzar a la argumentación central sobre la condición de los espacios institucionales de participación y el desarrollo electoral. Es por ello que la selección de casos necesariamente debe fundamentarse en los principios técnicos electorales que definen a la población con derecho a participar políticamente ya que sólo así es posible asociar el análisis sobre el discurso con las consideraciones acerca de las decisiones políticamente vinculantes.

También se otorgará un apartado especial, en el marco del estudio sobre las elecciones, al análisis sobre la situación de los jóvenes, en particular acerca de su evolución en términos electorales y predisposiciones en relación con su confianza en las políticas de reforma sobre los procedimientos de inscripción y votación.

En concreto, según las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre la población nacional, en el año 2008 existen en el país un total de 11.965.990 de personas mayores de 18 años. Es decir, la unidad de análisis principal de la investigación cuenta con casi 12 millones de personas en edad de votar, de las cuales 1.650.366 corresponden a jóvenes de entre 18 y 29 años.

Población en Edad de Votar

Hombres	Mujeres	18-29	Total país
5.856.202	6.109.788	1.650.366	11.965.990

Fuente: INE (2008).

Por una parte, el análisis sobre el desarrollo de los niveles de participación electoral estará centrado en el caso chileno, desde 1988 a 2008, concentrándose principalmente en las elecciones presidenciales y parlamentarias. Por otro lado, el estudio sobre la ciudadanía en materia de percepciones acerca de la democracia y sus instituciones, los procesos políticos y las características de la identidad ciudadana, estará centrado en el

último decenio, basado principalmente en el desarrollo de los Informes de Desarrollo Humano del PNUD (2000; 2002; 2004).

1.2.2.- Selección de casos y criterios para el estudio comparado

La inclusión del análisis comparado contempla la intención de presentar un recurso importante que contribuirá a la argumentación central acerca de la evidencia empírica que existe sobre la implementación de regímenes de inscripción y votación similares y distintos al que actualmente se aplica en Chile. Se establece explícitamente que la incorporación de este estudio de casos es sólo un aporte a la fundamentación principal que apunta esclarecer los posibles efectos de la modificación del sistema de sufragio e inscripción electoral en el país.

En concreto, el estudio comparado sobre países con regímenes de inscripción y votación similares y diferentes al chileno, se sustentará en doce casos: Alemania, Argentina, Bélgica, Brasil, Colombia, Costa Rica, España, Francia, Holanda, Italia, Perú y Venezuela. Los casos europeos responden a razones distintas: Alemania, Francia y España porque utilizan sistemas de inscripción automática y voto voluntario (desde 1949 en Alemania y desde 1985 en España y Francia -en este último país, el voto es voluntario sólo en las elecciones presidenciales-). Holanda, por su parte, se introduce debido a que permite la incorporación de una arista importante: estudiar el comportamiento electoral bajo un sistema de votación obligatoria y luego con voto voluntario. En Países Bajos, desde 1970 se aplica un régimen de sufragio voluntario, luego de derogar el sistema obligatorio. Italia se incluye porque aplica un sistema de inscripción automática y votación obligatoria con débiles sanciones, mientras que Bélgica se hace parte debido a que implementa un régimen de sufragio obligatorio con fuertes penas para los no votantes (además de presentar uno de los más altos niveles de votación en Europa) (IDEA, 2009).

Por otra parte, la selección de los casos latinoamericanos responde a una lógica parecida, aunque, debido a que lo común en esta región es la aplicación de votación obligatoria, el análisis estará más bien enfocado a las sanciones aplicadas a quienes no votan. La elección de Argentina, Brasil, y

Perú responde a su aplicación de inscripción automática y votación obligatoria con débiles sanciones para los no votantes. Costa Rica, porque cuenta con voto obligatorio pero que en rigor no se aplica. Colombia y Venezuela se incluyen puesto que presentan regímenes de votación voluntarios. El caso venezolano es importante, además, por la misma razón que el caso holandés, ya que permite un análisis comparado por sí solo. En Venezuela, desde 1993 se implementa un régimen de votación voluntaria luego de la derogación de la obligatoriedad (Cabello y Williams, 2004; IDEA, 2009).

La matriz de distinción de los casos, además de la separación por continente, estará basada en los sistemas de votación: por una parte, regímenes de sufragio obligatorio, y por otra, sistemas de voto voluntario. La comparación de los datos de cada caso varía dependiendo de sus sistemas de gobierno específicos. Para los sistemas parlamentarios, se considerará sólo la participación en las elecciones de los Congresos respectivos. Para los regímenes presidenciales, se incluirán en el análisis principalmente las votaciones en las elecciones de Jefe de Estado.

Los criterios de comparación, a su vez, están basados en las definiciones del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y serán básicamente tres. Primero, el denominado "*voter turnout*", o participación electoral, el cual expresa en porcentaje el número total de votos emitidos dividido por el número de ciudadanos en los registros electorales. Segundo, el porcentaje de votantes en relación a la población en edad de votar (PEV), también conocido por sus siglas en inglés como "*vote/VAP*". Y tercero, para evaluar los tipos de sanciones que los distintos casos seleccionados aplican para el cumplir con la obligatoriedad del voto (cuando corresponda) utilizaremos las cinco características de los castigo que IDEA contempla: 1) Explicación: quien no vota debe proporcionar una razón legítima para su abstención para así evitar las sanciones correspondientes; 2) Multa: el no votante se enfrenta a una sanción del tipo multa, la que varía dependiendo de los países; 3) Posibles penas de prisión: aquel que no vota puede ser encarcelado, sin embargo, IDEA indica que no existe registro de algún caso así. Por lo general, las legislaciones señalan que los tribunales pueden decretar

penas de prisión para aquellos no-votantes que no pagan las multas después de ser advertidos o luego de negarse en varias ocasiones a hacerlo. Aunque esta práctica jurídica es clasificada como una pena de prisión por no pagar la multa y no por abstenerse de votar; 4) Las infracciones de los derechos civiles o privación de derechos: la no votación es castigada con la privación de volver a sufragar en futuras elecciones o puede implicar también dificultades a la hora de realizar ciertos trámites en el sector público; y 5) Otras: en esta categoría se encuentran dos subtipos de sanciones, la dificultad de conseguir trabajo en el sector público y la reprobación social hacia quienes no participan (IDEA, 2009).

En 2009, el Instituto Libertad y Desarrollo publicó un informe acerca del sufragio voluntario, titulado “Voto voluntario: mayor calidad de la democracia”, el cual contemplaba sólo dos categorías de sanciones para la votación obligatoria: débil y fuerte. En esta investigación se utilizarán conceptos más diferenciados. Si la sanción incluye sólo el punto 1 ó 2 de los tipos de penas identificadas por IDEA, el país será catalogado con sanciones débiles o bajas. En caso que las sanciones contemplen los puntos 2 y 4, se hablará de un tipo moderado. Si las sanciones se relacionan con los puntos 3 y 5 (además de algunos de los puntos de la categoría anterior), el caso será identificado con sanciones fuertes. Con respecto a la categoría número 5, por sí sola será catalogada como sanción débil. Del mismo modo, serán considerados como sistemas de sanciones fuertes aquellos casos que incluyan cuatro de las cinco categorías de IDEA.

Matriz de comparación de casos

	Voto Voluntario	Voto Obligatorio
Europa	Alemania – España – Francia – Holanda	Bélgica – Italia
América Latina	Colombia – Venezuela	Argentina – Brasil – Chile – Costa Rica – Perú

Por otra parte, en función de centrar el análisis en los procesos electorarios, el estudio comparado no contempla una comparación directa y

profunda sobre los sistemas de inscripción electoral. Si bien se introducen las principales características de los mecanismos de inscripción en los registros electorales en cada caso, el análisis sobre las implicancias de uno u otro tipo de inscripción no son consideradas. Esta opción no intenta menospreciar el debate sobre las alternativas de inscripción, sino que, simplemente, se fundamenta en el hecho de que la mayoría de los casos seleccionados aplican inscripción automática, por lo que es irrelevante detenerse a comparar los porcentajes de inscritos caso a caso. Sin embargo, como una forma de mantener la equidad de la argumentación principal acerca de la importancia tanto del voto como la inscripción, se incluirá una breve comparación de la evolución de los ciudadanos inscritos como porcentaje de la población en edad de votar en América Latina. Se excluye de este sub-análisis a los casos europeos debido a que todos ellos utilizan inscripción automática, en cambio, se enfatizan en Latinoamérica la comparación entre casos distintos ya que permite obtener conclusiones aptas para el debate.

1.3.- Objetivos

1.3.1.- Objetivo General

- Analizar el estado actual del ejercicio de la ciudadanía en Chile expresado en la participación electoral y la percepción ciudadana sobre el sistema político nacional.

1.3.2.- Objetivos Específicos

- Caracterizar a la ciudadanía chilena a partir de su postura en relación al sistema político.
- Evaluar las principales actividades y políticas públicas implementadas para fomentar el desarrollo de mayor participación ciudadana.
- Describir el desarrollo de la participación electoral nacional en los últimos veinte años.
- Describir la legislación vigente que rige el Sistema de Inscripción en los Registros Electorales y los procedimientos de votación.

- Analizar la propuesta de inscripción automática y voto voluntario.
- Analizar la situación electoral de algunos sistemas políticos que presentan sistemas de inscripción automáticos y votación voluntaria.

1.4.- Preguntas de Investigación

- ¿Son los mecanismos institucionales de participación existentes suficientes en términos de concretar un efectivo ejercicio de la ciudadanía?
- ¿Cómo se plantea la ciudadanía chilena frente a su sistema político?
- ¿Cuáles son los principales mecanismos por medio de los cuales el Estado chileno ha intentado desarrollar mayor participación política?
- ¿Cuál es la actual situación de la participación electoral en el país?
- ¿Por qué la inscripción automática y el voto voluntario son parte de la Modernización del Estado?
- ¿Cuál ha sido la experiencia de sistemas políticos que ya han aplicado la inscripción automática y el voto voluntario?

1.5.- Hipótesis

La inscripción automática y voto voluntario, si bien son mecanismos importantes en la modernización del Estado, por sí solos no contribuirán a mejorar de manera significativa los niveles de participación electoral del país. El acuerdo sobre las ventajas que existe entre los expertos acerca de la implementación de la inscripción electoral automática indica que el debate y sus proyecciones apuntan directamente a la derogación de las sanciones del voto. La presente investigación intentará señalar por qué lo más probable es que la reforma al sistema de votación no sea un factor central para elevar los niveles de participación electoral, contradiciendo, en ese sentido, la propuesta del Ejecutivo. En suma, la modificación al régimen de participación electoral contempla dos dimensiones; una más acertada que la otra. Por una parte, funcionará un sistema de inscripción que es automática y que, por lo tanto,

cumple con el objetivo de hacer parte del registro electoral a todos aquellos que por distintos motivos no lo están. Pero, por otro lado, se incorpora un régimen de sufragio libre de sanciones para los no votantes que, debido a las razones y fundamentos de la desafección nacional, no logrará concretar niveles de participación electorales constantes.

1.6.- Variables

Los conceptos centrales de la investigación son participación y regímenes de inscripción electoral y votación. A partir de esas nociones generales se desprenden las propiedades concretas de las cuales se conforman las variables específicas de este estudio: espacios y mecanismos de participación ciudadana y evolución de los niveles de participación. El contexto concreto de los preceptos teóricos antes mencionados es el caso chileno, especificado en la Selección de casos.

Importante es destacar que si bien la cultura política es un factor fundamental en el análisis principal de la presenta investigación, no constituye una variable propiamente tal. En función de la caracterización de la ciudadanía nacional, la cultura política es abordada como un elemento central en materia de identificación y análisis cualitativo. No obstante, debido a razones esencialmente analíticas, no se comprenderán como variables la cultura política y sus principios teóricos y prácticos asociados. Las explicaciones y los métodos de análisis de la información en términos culturales escapan a los objetivos y los marcos metodológicos de la presenta investigación, aunque se señala que el aporte del factor cultural y sus derivados teóricos y concretos son un aporte imprescindible.

1.6.1.- Variable independiente

- Condición de los espacios de participación ciudadana y normativa electoral sobre la inscripción en los registros y los procedimientos de votación.

1.6.2.- Variable dependiente

- Evolución de la opinión ciudadana sobre el sistema político y los niveles de participación en elecciones presidenciales y parlamentarias en el Chile post-autoritario.

1.7.- Justificación/Viabilidad

La justificación de un estudio de esta naturaleza radica en una cuestión que es central: la salud de la democracia representativa en términos de valoración del régimen político y ejercicio de las prácticas que lo definen. A partir de esta premisa, para el caso nacional el problema radica, por una parte, en el descenso progresivo en las tasas de participación, en especial del sector más joven del padrón, el que, “aprovechando” la condición de nuestra legislación electoral, simplemente no se inscribe en los registros. Y por otro lado, se basa en la desconfianza en el funcionamiento institucional de la democracia.

Entendiendo que la legitimidad que posibilita la existencia de cuerpos políticos representativos descansa en el hecho de sustentarse en bases de apoyo manifiestas, esta investigación apunta a presentar fundamentadas alternativas acerca de por qué es necesario reformar los regimenes de inscripción y votación, y en qué dirección orientar las principales políticas, pensando siempre es contribuir a la idea-fuerza de mejorar los niveles y espacios de participación política. En pocas palabras, el producto de esta investigación apunta claramente a la recomendación de una política pública en materia de participación ciudadana.

Ahora, en términos de viabilidad, esta investigación presenta una sólida condición, puesto que, en primer lugar, se sustenta en un marco teórico que diseña un esquema analítico que caracteriza a la democracia como un régimen que imperiosamente necesita de una ciudadanía activa, y a la participación política como el conjunto de acciones que más que constituir los cimientos de la representatividad democrática, entregan sentido e identidad a la ciudadanía.

En segundo lugar, el diseño metodológico permite abordar la temática a partir de una muestra de población clara, en un período de tiempo determinado. Además, la codificación muestra, a su vez, cómo operacionalizar las variables a través de mecanismos de recolección y análisis de la información, en función de los objetivos de investigación. Por último, en materia de viabilidad en términos de tiempo y financiamiento, el presente estudio no requiere de mayores recursos monetarios, ya que la mayor parte de la investigación puede solventarse con trabajo en biblioteca o laboratorio.

1.8.- Codificación

Objetivos	Dimensiones	Recolección de información	Métodos de análisis de la información
1.- Analizar postura de la ciudadanía frente al sistema político	a). Opinión sobre la democracia, el sistema político y sus instituciones.	Informes Desarrollo Humano PNUD (2000; 2002; 2004). Estudios Latinobarómetro	Metodología cualitativa: análisis de discurso y de contenido.
	b). Principales características de los ciudadanos desafectos.	Información de 2ª fuente Encuestas CEP, INJUV.	Metodología cuantitativa: estadística descriptiva sobre estudios de opinión.
2.- Describir actividades implementadas por los gobiernos de la Concertación para el desarrollo de participación política	a). Políticas propulsoras de participación.	Información oficial Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Agenda Pro Participación Ciudadana 2006-2010	Metodología cualitativa: análisis de contenido y estudio historiográfico de caso.
3.- Describir situación participación electoral (1990-2008)	a). Elecciones Presidenciales. b). Elecciones Parlamentarias.	Información oficial Servicio Electoral.	Metodología cuantitativa: estadística descriptiva.

<p>4.- Describir Legislación nacional vigente sobre Inscripción electoral y Votación</p>	<p>a). Normativa vigente.</p> <p>b). Ventajas y desventajas de la legislación actual.</p>	<p>Información oficial Biblioteca del Congreso Nacional.</p> <p>Discusión académica.</p>	<p>Metodología cualitativa: análisis de contenido.</p>
<p>5.- Analizar propuesta de inscripción automática y voto voluntario</p>	<p>a). Propuesta.</p> <p>b). Ventajas y desventajas de la propuesta.</p>	<p>Información oficial Biblioteca del Congreso Nacional.</p> <p>Discusión académica.</p>	<p>Metodología cualitativa: análisis de contenido y de discurso.</p>
<p>6.- Analizar sistemas políticos que han implementado la inscripción automática y voto voluntario</p>	<p>a). Legislación aplicada en la materia.</p> <p>b). Desarrollo de los niveles de participación electoral.</p>	<p>Información digital (www.aceproject.org) (www.idea.int)</p> <p>Datos PNUD (2004)</p>	<p>Metodología comparada: <i>Most Different System</i></p>

CAPÍTULO SEGUNDO: MARCO TEÓRICO

2.1.- Acerca de la Democracia

A lo largo de la historia, la idea de democracia ha sido visualizada de maneras distintas, aunque sus patrones, al menos en teoría, no se han modificado completamente, sólo fueron interpretados desde perspectivas diferentes. Según Bobbio (2000), “la democracia nació de una concepción individualista de la sociedad, es decir, de una concepción por la cual, contrariamente a la concepción orgánica dominante en la Antigüedad y en la Edad Media, según la cual toda forma de sociedad, especialmente la sociedad política, es un producto artificial de la voluntad de los individuos” (2000;28). La distribución del poder político entre los actores de la sociedad democrática fue una transformación en términos cualitativos y cuantitativos en la historia. Aunque la noción de mayor impacto derivada de la implementación de la democracia como forma de gobierno, según Bobbio, fue la representación política.

A diferencia de la democracia directa, donde las decisiones política y socialmente vinculantes, son tomadas por el individuo, en primera persona y en total ausencia de intermediarios, en la democracia representativa las deliberaciones colectivas no son tomadas directamente por los ciudadanos, sino por personas elegidas para ese trabajo. Bobbio define la idea de “representante” a partir de dos características. Primero, el representante una vez electo no es responsable frente a sus electores, por lo que no es revocable. Segundo, el representante tiene la responsabilidad de tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no las preferencias particulares de algún grupo o sector (2000; 55-56).

Desde la estricta perspectiva de la democracia como forma de gobierno, Godoy (2001) sostiene que el fundamento de la democracia representativa posee tres dimensiones. La primera tiene que ver con la imposibilidad de llevar a la práctica el gobierno a través de mecanismos democráticos directos. La segunda dimensión es la idea de moderación del poder en el sentido de desarrollar un gobierno disciplinado donde prime el equilibrio armónico entre mayorías y minorías. Por último, el tercer factor que sustenta al gobierno

democrático representativo es la legitimidad y validez, entendidos éstos como el resultado del proceso mediante el cual el pueblo, impedido de ejercer por sí mismo el gobierno, delega su soberanía en un cuerpo político a través de elecciones competitivas (2001; 25-33). La esencia de la democracia representativa, entonces, radica en su capacidad de designar a los representantes en función de la voluntad de la mayoría, pero además, en el hecho de poner a disposición de los representados, mecanismos que les permitan controlar a sus delegados. En términos concretos, indica Godoy, la representación política implica la formación de un “vínculo contractual” entre quienes delegan y aquellos que son receptores de estas facultades, pues no se trata de un acto formal por medio del cual la ciudadanía delega su autoridad de una vez para siempre, sin contar con mayores reparos (2001; 38).

La forma de gobierno democrática se sustentó en esta idea de representación, la que pasó a ser la esencia de la propia democracia. En términos de organización sostenida en individuos, la toma de decisiones significó la aceptación de la presencia de intermediarios políticos de los ciudadanos, representantes legítimos de la opinión de la mayoría.

Las ventajas ontológicas de la democracia emergen en contraste con otras formas de gobierno. La democracia posee lo que Bobbio denomina “poder visible”, es decir, “el gobierno del poder público en público”. En un régimen democrático las decisiones y el actuar, en general, de los gobernantes deben ser expuestos, y considerados, por el pueblo en su calidad de soberano. Bobbio afirma que la democracia no sólo libera al poder de cualquier tipo de “máscara”, sino que además lo acerca a los gobernados. Si este principio no se cumple, se está frente a la antítesis de la democracia, es decir, un gobierno autocrático, en el cual las determinaciones sociales y políticamente vinculantes son tomadas en el marco de la privacidad. En este sentido, “lo que distingue el poder democrático del autoritario es que sólo el primero puede desarrollar en su seno anticuerpos y permitir formas de *desocultamiento* por medio de la crítica libre y el derecho de expresión de los diversos puntos de vistas” (2000; 114).

No obstante, el desarrollo de las prácticas democráticas implicó que los preceptos teóricos de la democracia fueran aminorados por ciertos fenómenos o situaciones de la realidad. Bobbio manifiesta que los problemas existentes en torno al cumplimiento de los objetivos de la democracia se plantean en términos teóricos y empíricos. La primera de estas “falsas promesas”, como las denomina el autor, es la persistencia de las oligarquías en situaciones de democracia representativa, hecho que trastoca la libertad en términos de autonomía (2000; 33). En segundo lugar, encontramos la limitación del espacio en el que el grupo social puede debatir y tomar decisiones políticamente vinculantes (2000; 34). En este punto, Bobbio indica que cuando se desea conocer el desarrollo de la democracia en una sociedad determinada, no se debe investigar si aumentó el número de quienes tienen derecho a participar en la toma de decisiones, sino los espacios en los que éstos pueden ejercer ese derecho. En tercer lugar, la eliminación del “poder invisible”, entendido éste como una situación en la cual las decisiones políticas son tomadas de forma oculta, es decir, lejos de la mirada y fiscalización de los gobernados (2000; 36). Liberar el poder de estos elementos nocivos es una de las principales tareas de la democracia, ya que si el ciudadano conoce las acciones de los gobernantes pueden ejercer una fuerte cuota de control, distinguiendo entre lo lícito y lo ilegal. En cuarto lugar, hallamos la educación de la ciudadanía, la cual no ha logrado frenar el aumento de la apatía política. La cultura política, que se supone es producto de la educación cívica, se orienta cada vez más a la protección y el fomento de la vida privada. (2000; 40). Según Bobbio, el argumento de la teoría democrática clásica asevera que a medida que se desarrolle la práctica política lo hará también la educación para la democracia. La idea de esta visión es sostener a la democracia sobre la virtud en materia ciudadana; principio que debe definirla pero también robustecerla. No obstante, Bobbio destaca que el creciente fenómeno de la abstención político-electoral plantea un desafío a la noción de educación democrática, ya que se demuestra que la formación ciudadana implícita carece de efectividad (2000, 38-40).

En este sentido, Bobbio distingue, además de las falsas promesas, tres obstáculos para la democracia, los cuales son producto de la transformación que ha sufrido la sociedad civil. La primera de estas dificultades es la

tecnocracia (2000; 41), comprendida como el auge de los expertos en desmedro del ciudadano. La tecnocracia, a diferencia de los principios tradicionales de la democracia, pretende que las decisiones sean tomadas por un reducido grupo que entiende de una disciplina determinada en el gobierno. El segundo obstáculo, es el crecimiento del aparato burocrático (2000; 42), entendiéndose que éste se compone de un rígido orden jerarquizado que lleva el poder del vértice a la base (imaginando el sistema político como una pirámide). La democracia, por su lado, transporta el poder desde la base al vértice, sin sobrepasar los distintos grados de poder. Finalmente, la lentitud en lo que ha soluciones se refiere, es el último gran obstáculo del sistema democrático. Como la sociedad se ha complejizado enormemente, las demandas que ésta dirige hacia el sistema político se han hecho bastante heterogéneas. En este sentido, el método para verificar la eficacia de un sistema es precisar cuán rápido se satisfacen esas demandas, lo cual conlleva un arduo trabajo en lo que a toma de decisión respecta. Al ser la democracia un sistema que avala y protege la sociedad pluralista, se ve imposibilitada de emitir decisiones (y soluciones) de forma sencilla debido a que las demandas ingresan rápida y masivamente (2000; 44).

2.1.1.- Diferentes visiones de Democracia

Basándonos en una tipología realizada por Lechner (2007), observamos que existen una serie de intentos de definir la democracia, tanto en términos prácticos como de diferentes fundamentos teóricos. En primer lugar, una visión de la democracia que se construye a partir del relativismo filosófico es una versión liberal que plantea que no hay espacio para las verdades políticas absolutas, siendo tarea de las instituciones evitar la imposición de una idea por sobre otra. Por tanto, las soluciones a los problemas sociopolíticos siempre son múltiples (2007; 44). En segundo lugar, existe una noción de democracia asociada a la teoría de sistemas, la que permitió contemplar la complejidad de los sistemas sociales, además de la participación de los individuos. Bajo este enfoque, la democracia destaca por su capacidad de conservar un campo de selección amplio en relación con lo complejo de las decisiones (2007; 45). En tercer lugar, una visión crítica de la democracia plantea que los procedimientos

formales que operacionalizan la promesa de un “gobierno por y para el pueblo” genera sentimientos de frustración. Lo que Lechner denomina la crítica radical de izquierda, que contempla la explicación rousseauiana y marxista acerca de que la soberanía popular asegura la soberanía individual, problematiza sobre la legitimidad de la dominación (2007; 46-47).

No obstante, la discusión tiende a centrarse en dos posturas teóricas predominantes. Por una parte, el modelo “realista” de Shumpeter, el cual define el orden democrático como aquel régimen institucional que apunta a lograr decisiones políticas, dentro del cual, el derecho a decidir colectivamente se obtiene de la competencia por los votos del pueblo (2007; 42). Por otro lado, el modelo normativo de Dahl, el que precisa que en la organización democrática la toma de decisiones políticas contempla necesariamente el respeto a la soberanía popular y la igualdad. A su vez, la soberanía popular se concreta cuando la alternativa escogida por los ciudadanos se convierte en la política gubernamental, mientras que la igualdad se refiere al hecho de que cada preferencia individual pondera de la misma manera. A partir de ese enfoque, el modelo comprende ocho condiciones operacionales de la democracia: participación total en la elección, igualdad en el valor de los votos, la alternativa ganadora es la que consigue más votos, existe libertad para presentar opciones a la elección, la información es igual para todos, las posiciones precedentes que pierden la elección deben ser reemplazadas por aquellas que triunfan, los no electos cumplen las decisiones de los elegidos y las decisiones tomadas en período entre elecciones deben someterse a las decisiones establecidas por elección (2007; 43-44). De acuerdo con Lechner, el primer modelo es descriptivo y el segundo operacional.

2.2.- Ciudadanía y Cultura Política

Touraine (1994) agrega con respecto a la democracia la importancia que la ciudadanía posee como principio democrático basal. Para el autor, ciudadanía es un término que implica dos dimensiones. En primer lugar, se refiere a la concepción de ciudadanía definida de manera jurídica, a partir de las leyes que el Estado implementa en la materia. Si bien, el Estado nacional

abogó por unificar a los actores políticos, sociales y culturales con el propio aparato estatal, en el marco de un sistema político libre (“una nación autoinstituida”), la democracia terminó sufriendo serios daños cuando el Estado se dotó del poder legítimo producto de su consideración como el representante exclusivo de los intereses de la nación (1994; 104). En segundo lugar, el autor indica que la ciudadanía no está restringida a la nacionalidad, sino que se concreta a partir de la participación (sea ésta directa o no) en los procesos políticos vinculantes. Para Touraine, “no hay democracia sin conciencia de pertenencia a una colectividad política (...) la democracia se asienta sobre la responsabilidad de los ciudadanos” (1994; 99). Se comienza, entonces, del principio central acerca de que la democracia depende de su ciudadanía, pues si ésta no se siente responsable de su gobierno, se pierde el sentido de la representatividad.

En un sentido práctico, la ciudadanía construye marcos normativos, los cuales establecen, a su vez, la conformación de las mayorías y las minorías. Como aclara Touraine con respecto a la democracia y la ciudadanía, la primera “descansa sobre la creación libre de un orden político, sobre la soberanía popular, por ende sobre una libertad de elección fundamental en referencia a toda herencia cultural. La democratización transforma a una comunidad en sociedad regulada por leyes y al Estado en representante de la sociedad al mismo tiempo que en poder limitado por derechos fundamentales” (1994: 102). De esta forma, la ciudadanía hace parte de la constitución misma de la democracia, ocupando un lugar entre la limitación del poder del Estado y la representatividad de los dirigentes políticos. Cada una de estas dimensiones cumplen funciones distintas: mientras la ciudadanía se resiste a la obsesión de la identidad comunitaria, la restricción al poder estatal se opone al autoritarismo y totalitarismo y la representación política se contrapone a la reducción de la sociedad a un conjunto de mercados (1994; 108).

El argumento de Touraine acerca de la democracia termina con la inclusión de la noción de cultura política. La democracia, de acuerdo a esta perspectiva, combina el pensamiento racional y la identidad cultural. En este sentido, la democracia no se ampara sólo en un conjunto de leyes, sino que

también en una cultura política, la cual toma el adjetivo de democrática cuando la sociedad política es visualizada como una construcción institucional cuyo fin imperativo es relacionar la libertad de los individuos y los grupos con la unidad de la actividad económica y los cánones jurídicos. De esta forma, la democracia no contrasta los derechos de la mayoría con los de la minoría, sino que los máxima (1994; 27). La cultura política democrática está definida por la igualdad, lo que significa que existe el derecho a escoger y administrar la propia vida y el derecho a la individuación contra las presiones ejercidas desde la moralización y normalización, en el marco de la unificación de los esfuerzos unitarios (de libertad) y de diversidad (de la integración) (1994; 26-27).

Para Touraine, la cultura política guarda una relación fundamental con las instituciones sociales, donde el papel de estas últimas estimula la conducta en dos sentidos: en términos de acción personal libre y en materia de reconocimiento del otro sin importar su lugar en las estructuras físicas o temporales. Se identifica que las tensiones que puedan presentarse son necesarias para impedir la dualización de la sociedad entre vida pública centralizada y vida privada atomizada. En este sentido, la cultura democrática se sustenta en la confianza, por una parte, en la capacidad privada de los individuos y los colectivos de construir su propia vida, y por otra, en el reconocimiento del derecho de los demás a crear y controlar sus destinos (1994; 219-220). Así, como la democracia se sustenta en el reconocimiento del otro, la cultura política indica que las instituciones políticas son el lugar de ese reconocimiento.

Con respecto a los valores propios de la cultura democrática, Bobbio se refiere a cuatro ideales fundamentales con los cuales la democracia puede contar con ciudadanos activos e instruidos. En primer lugar, el ideal de tolerancia (2000; 45), el que se basa en la negación de la creencia en aquellas versiones políticas excluyentes que intentan imponerse por la fuerza. En segundo lugar, el ideal de la no violencia, el cual se refleja en la oportunidad que la democracia entrega en términos de alternancia en el poder de manera institucional y no conflictiva. En tercer lugar, el ideal de la renovación gradual de la sociedad a partir del debate libre de ideas y el cambio en la forma de

pensar y vivir. Lo que indica que sólo en democracia existe la posibilidad de transformaciones culturales en materia de conducta social. Finalmente, el ideal de la fraternidad, principio que permite que la democracia perdure y con el tiempo se concrete como costumbre (2000; 47-48).

2.2.1.- Sobre la cultura política latinoamericana

Lechner (2007), indica que la cultura política es una de las principales dificultades para la implementación realista de la democracia, en cuanto ésta se presenta como la mediación de las prácticas políticas y las experiencias sociales (2007; 243). Para Lechner, en sociedades como las latinoamericanas, donde la reflexión teórica de la práctica política no puede reducirse a un campo acotado, sino que debe abarcar la construcción social de los límites de lo político y lo no político, la importancia de la cultura política está en su representación de la política en relación a la sociedad.

En los sistemas políticos de nuestro continente, la cultura política expresa un desencuentro mediatizado por la distancia entre los discursos políticos y las vivencias sociales. La experiencia de los gobiernos autoritarios determinó enormes desafíos para la cultura política de las nuevas democracias. Emergía la necesidad de reconstruir las identidades colectivas, en términos sociales, y la constitución de sujetos, en materia política, en el marco de un proceso de recomposición de las “certezas básicas” (2007; 248) de la vida cotidiana. Este desarrollo de delimitación de lo político posee tres formas. Primero, a través de la reinterpretación de manera selectiva del pasado en la memoria colectiva de los grupos sociales (2007; 248), es decir, pensando en la orientación de las elecciones de las posibilidades futuras, la definición de “lo normal” permite asociar las razones con los motivos. Segundo, mediante la vinculación de las pautas emocionales con factores cognitivos se logran adecuadas reacciones emocionales y afectivas. Tercero, la experiencia autoritaria sedimenta el trastorno sobre el conocimiento diario acerca de la realidad social y la alteración de los esquemas emocionales (2007; 248).

Por cierto, la cultura política no es uniforme ni similar en todas las sociedades. Lechner divide las culturas políticas existentes en dos tipos. La primera es una cultura corporativista, presente en Argentina, Bolivia y Uruguay, y se caracteriza por impulsar la estructuración del ámbito social, donde los actores políticos tienden a perder espacio de acción autónomo frente a la invasión y ocupación del ámbito político de los intereses corporativos. La segunda es una cultura política estatista, como la existente en Chile, en la que la sociedad se estructura a partir del aparato estatal y donde la sociedad civil y política presentan dificultades para relacionarse con lo social (2007; 251-252).

Por otra parte, la heterogeneidad cultural de la región implica un cierto “conflicto de utopías” (2007; 250), lo que hace, por tanto, de la democracia la representación de una sociedad en conflicto. La cultura política democrática, en este sentido, se hace parte de dos tendencias contrapuestas. Por un lado, presenta un cuestionamiento radical de los fundamentos del orden social, y por otro, una autolimitación de no trasgresión de los marcos de acción definidos socialmente como normales, lícitos y racionales (2007; 251). En suma, las tendencias contrapuestas de la democracia exigen, de acuerdo a Lechner, más y mejor democracia.

En América Latina, de acuerdo a lo señalado por Lechner, la ciudadanía se mueve en un marco político de limitantes culturales poco claras. A medida que la complejidad social aumenta, las definiciones culturales en materia política no logran manejar los conflictos propios de un desarrollo de esa naturaleza. La literatura sobre participación política indicará más adelante que la falta de criterios culturales y políticos bien definidos es el principal factor de inestabilidad sociopolítica y desprecio por la democracia y sus instituciones. Se trata de una composición matizada caso a caso, pero que en general manifiesta elementos comunes, como un pasado autoritario que hasta la actualidad presenta efectos culturales residuales y desafíos políticos futuros relativamente similares.

2.3.- Participación Política y el Voto

Al construir una definición de democracia basada en la participación ciudadana, Pasquino (1994), en un sentido general, define la participación política como el “conjunto de actos y actitudes dirigidas a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por tanto los valores) del sistema de intereses dominantes” (1994; 180). Es posible identificar un tipo de participación visible, expresada en comportamientos y otra invisible, la que no se activa nunca a pesar de poseer opinión e interés en política. Además, Pasquino indica que a lo largo de la historia han existido tres modalidades de participación. En primer lugar, aquella reconocida por las leyes y procedimientos vigentes. En segundo lugar, la participación no reconocida pero aceptada y aceptable. Por último, aquella no reconocida que desafía las bases organizativas y valorizadas del sistema, variando en sus grados de ilegalidad o extra-legalidad (1994; 180).

De acuerdo a estas diferenciaciones en torno a la participación política, Pasquino señala cinco tipos de ciudadanos: a) los inactivos, es decir, aquellos que a lo mucho leen sobre política en los periódicos; b) los conformistas, quienes se hacen parte de formas de participación convencionales; c) los reformistas, que utilizando mecanismos de participación tradicional introducen algunas formas de medidas distintas como el boicot y las manifestaciones; d) los activistas, es decir, quienes alcanzan medidas de acción política no legal, e incluso ilegal, y e) contestatarios, aquellos que no se hacen parte de los modos de participación convencionales, si bien en ciertos casos apoyan manifestaciones y van a las huelgas, nunca concurren a votar ni se asocian con los dirigentes políticos (1994; 190).

Si bien la participación electoral es sólo una de muchas formas de participación política posible, de acuerdo a Pasquino, en regímenes democráticos, en los que prima la competitividad, los resultados de las elecciones determinan, de manera significativa e inmediata, la selección de las

autoridades políticas, en diferentes escalas, es por ello que se considera a la participación electoral “un elemento central en el síndrome y en los procesos de participación política” (1994; 182).

Acerca del sufragio, Ihl (2004) indica que el concepto de voto tiene su origen en el latín *votum*, y se refiere al “hecho de enunciar un deseo en circunstancias solemnes” (2004; 14). Ahora, la noción moderna del voto aparece en el siglo XVII, época en la que el sufragio se concreta como expresión que conforma una decisión tomada por una asamblea. Antes de eso, durante el siglo XVI, el voto era asociado a la deliberación, en el sentido de manifestar una opinión en un debate. Al desarrollarse al interior de las asambleas, el voto se tornó fuente de legitimidad, ya que vinculado a la presencia de un mínimo de miembros para validar la decisión, el voto permitió ampliar el consentimiento que se obtiene en una determinación. No obstante, sólo en el siglo XIX el voto tomó un carácter físico, es decir, una expresión codificada, materializada generalmente en una papeleta que es depositada en una urna o en las manos del encargado del registro electoral (2004; 14-15).

En términos ontológicos, Ihl plantea que el voto posee dos acepciones, una individual y otra colectiva. En el primer caso, el autor asevera que el voto “deviene ese procedimiento que hace que el elector exista en tanto que individuo, (...) el voto le hace existir por la obligación de tener una convicción” (2004; 16). En este sentido, el voto representa un “tribunal de apelación”, puesto que es la instancia en que en la autoridad es interpelada, y manifiesta la etapa en la que el ciudadano emerge como el sujeto de lo político. En segundo lugar, el voto como decisión colectiva, plantea Ihl, es “un acto social que legitima a los grupos y a las instituciones” (2004; 21), además de distribuir los roles políticos (dentro del espacio público) de acuerdo a las preferencias de los ciudadanos. Tomando como base estas dos dimensiones ontológicas del voto, Ihl indica que, por una parte, el sufragio puede ser visualizado como la expresión de una opinión desde la perspectiva de la libertad individual exaltando el voto personal a partir de la razón ilustrada. Por otro lado, el voto puede ser observado como una técnica de ratificación, como un mecanismo de

aprobación que permite que una sentencia se transforme en autoridad (2004; 23).

El voto representa el recuento de los comportamientos políticos en el marco del fenómeno de la politización. En este sentido, se destaca que la votación marca el paso entre dos universos: por una parte, un mundo marcado por las tradiciones locales y jerárquicas, y por otra, una sociedad individualista donde priman la igualdad formal y los referentes nacionales. En este proceso, la democracia electoral inculcó el sentimiento del deber cívico (2004; 118).

Si el voto es considerado como una experiencia antropológica, Ihl distingue cuatro componentes lógicos. En primer lugar, la política electoral, la cual se refiere a la operación por medio de la que la deliberación se convierte en decisión, considerando las disposiciones sociales y el ambiente cultural (2004; 23). En segundo lugar, la formalización jurídica y material del sufragio. El ejercicio del voto se rige por una serie de normativas que conforman, primero, su dispositivo de acceso (condiciones económicas, de escolaridad o edad); y segundo, su dispositivo de expresión (voto a mano alzada o con papeleta impresa) (2004; 23). En tercer lugar, el método electoral, es decir, la forma en la que las opiniones son evaluadas y agregadas (2004; 24). Por último, la resolución dotada de valor político, lo que se refiere a la capacidad que posee el voto de consagrar determinadas formas de legitimidad. Dependiendo del recurso al que se apele con respecto al voto, éste puede decidir acerca de un liderazgo, fortalecer un orden político, otorgar respeto de parte de otros sistemas políticos o reanudar una fidelidad fundadora (2004; 24).

2.3.1.- Otras consideraciones sobre el Voto y la Participación política

Desde el punto de vista del comportamiento, la generalización de las elecciones implicó que el voto originará un código electoral, y justificó la democracia como orden político. En términos específicos, el voto, por un lado, determinó la racionalización de los procedimientos de designación políticos, y por otro, estableció nuevas reglas en la confrontación de las organizaciones

políticas involucradas. Estas últimas, se tornaron especialistas en la lucha y la conquista del sufragio y desarrollaron una actividad continúa de movilización con el objetivo de acumular poder político (Ihl, 2004; 17). Estas organizaciones generadas en torno al voto son los partidos, actores que en la actualidad representan una pieza fundamental de los regimenes democráticos. En este sentido, Godoy (2001) sostiene que en las actuales sociedades pluralistas, bajo un régimen poliárquico, la vida de la democracia representativa se basa, en buena parte, en el papel de los partidos políticos. Éstos han alcanzado plena legitimidad, en función de su capacidad de representar no sólo individuos, sino que también grupos, garantizando los medios para que los intereses de la comunidad en general encuentren representación. En un sentido más central, los partidos cumplen un rol de indeterminable valor: superar los intereses individuales (o sectoriales), implementando sólo lógicas de carácter común. En otras palabras, “su función de intermediación y jerarquización de las demandas de la sociedad civil, es un recurso irremplazable para darle racionalidad pública a las demandas de los grupos que anteponen su propia identidad y diferencia al bien común, permitiendo así superar algunos de los más grandes dilemas que plantea el pluralismo” (2001; 58).

No obstante lo anterior, Pasquino afirma que la participación no está condicionada solamente a la actividad político-partidista. Para el autor existen muchas otras formas de participación igualmente validas que las tradicionales como la votación y el activismo partidista. Por una parte, Pasquino indica que entre las más destacadas formas de participación están: 1) tratar de convencer a otros para que voten por un determinado partido o candidato; 2) portar un distintivo político; 3) acudir a oír un debate y participar en un comicio o asamblea; 4) aportar a una campaña contribuyendo con tiempo propio; 5) solicitar dinero para causas políticas; y 6) dirigirse a alguna autoridad, de manera personal o a través de cartas, por problemas individuales o grupales (1994; 189). Por otra parte, el autor señala que existen otras formas de participación denominadas “no convencionales”, entre las que es posible mencionar: 1) la adhesión a un boicot; 2) la negación de pagar los impuestos; 3) la ocupación de edificios o fábricas; 4) la participación en huelgas violentas; y 5) el bloqueo al tráfico en una manifestación callejera (1994; 190).

La participación política es mayoritariamente abordada a partir de su expresión electoral. En general, es posible considerar la participación como sinónimo de votación, como una forma de aceptar que el debate en torno a la prioridad de las elecciones está superado. En cualquier caso, el acuerdo que pueda o no existir sobre la importancia de destacar formas de participación alternativas, distintas del voto, no resta valor al hecho de que en democracia las elecciones representan la expresión básica de la opinión y la principal orientación de aprobación o rechazo de la conducción política.

Con respecto a las elecciones y la democracia, Sartori (1995) indica que existen dos dimensiones sobre la relaciones entre ambas nociones. En primer lugar, Sartori se refiere al vínculo que se genera entre el representante y el electorado y las características de las elecciones. Por una parte, la relación se establece mediante una expectativa normativa que tiene que ver con la responsabilidad y rendición de cuentas del representante ante el pueblo soberano. La elección, por otro lado, como condición sine qua non de la democracia, debe ser una elección libre. En pocas palabras, “las democracias modernas giran en torno a: a) el principio de la mayoría relativa; b) los procedimientos electorales; y c) la transmisión del poder que supone la representación” (1995; 54). Se considera, por lo tanto, los siguientes fundamentos: parte del pueblo cuenta con mayor preponderancia; aquellos que conforman la mayoría electoral no detentan efectivamente el poder; y la voluntad del pueblo es en realidad el consenso del pueblo. En segundo lugar, las elecciones para Sartori no determinan ni fijan la política, sólo deciden quién habrá de resolver los problemas. La “democracia electoral” para el autor se fundamenta imperiosamente en una opinión pública de carácter autónoma, la que debiera ser capaz de afectar al gobierno que ella misma establece. Es debido a este último elemento que la democracia electoral, de acuerdo a Sartori, no deposita la racionalidad en materia de decisión en aquellos que efectivamente determinan, a través de su voto, al gobierno, sino que ésta facultad recae en los representantes que realmente establecen las políticas (1995; 147-150).

2.3.2.- Sobre las elecciones

Sobre las propiedades y características de las elecciones y su importancia para el correcto desarrollo del proceso político democrático, Nohlen (1995) establece algunas consideraciones importantes. En primer lugar, particularmente con respecto a las elecciones, Nohlen indica que éstas “representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo” (1995; 9), y en términos generales, su significación, importancia y funciones varían de un sistema político a otro.

Nohlen aclara, además, que el verdadero ejercicio del sufragio se concreta sólo cuando el elector tiene la oportunidad de optar en el marco de la libertad de elección. En otras palabras, para el correcto ejercicio de la votación se requiere imperiosamente, por una parte, de la posibilidad de escoger, al menos, entre dos alternativas, y por otra, de poseer la libertad de decidirse por alguna de ellas. Cuando estas condiciones están amparadas por la ley es posible hablar de elecciones competitivas (1995; 10). Éstas, a su vez, se caracterizan por: 1) una propuesta electoral que debe ser libre; 2) la competencia entre candidatos, es decir, entre posiciones y programas políticos; 3) la igualdad de oportunidades para las candidaturas y las campañas electorales; 4) la libertad de elección a partir de la emisión secreta del voto; 5) la adecuación del sistema electoral en el sentido de que la conversión de votos en escaños no produzca resultados electorales peligrosos para la democracia, como por ejemplo la sobre o subrepresentación; y 6) la limitación temporal de la decisiones electorales (1995; 10-11).

Además de las elecciones competitivas existen otras dos categorías: semicompetitivas, y no competitivas. La primera es propia de los sistemas autoritarios, y la segunda de los totalitarios. Sin embargo, sólo en democracia es donde las elecciones adquieren una relevancia significativa. De hecho, Nohlen señala que las elecciones constituyen la base del concepto democrático liberal, el cual plantea que “sin elecciones, sin la abierta competencia por el poder entre fuerzas sociales y agrupaciones políticas, no hay democracia”

(1995; 12). En este sentido, las elecciones para el sistema político son, en definitiva, fuente de legitimidad.

Finalmente, acerca de las funciones de las elecciones, Nohlen diferencia tres interpretaciones generales: a) expresar la confianza del electorado en los candidatos electos; b) construir cuerpos representativos funcionales; y c) controlar al gobierno (1995; 15). Sin embargo, es importante destacar que las funciones específicas de las elecciones están relacionadas con las condiciones de los sistemas políticos. En sociedades fragmentadas, las elecciones posibilitan la superación política de las divisiones a partir de la formación de mayorías parlamentarias; mientras que en países más homogéneos, las elecciones pueden estimular la competencia por el poder entre los partidos políticos. En síntesis, son tres los factores estructurales que condicionan las funciones de las elecciones: la estructura del sistema social, del sistema político y del sistema de partidos (1995; 15-16).

Ihl comparte la idea de Nohlen acerca de que la valoración del sufragio varía dependiendo del contexto, agregando la idea de que los espacios de legitimidad consagrados por las elecciones son también muy variables. Específicamente, sobre las funciones de las elecciones, Ihl presenta cuatro aspectos. En primer lugar, indica que la elección es fundamentalmente el medio de designación de autoridades, por lo que su objeto no es la representación de preferencias colectivas, sino que separar los equipos en competencia (2004; 70). En segundo término, las elecciones permiten optar entre programas de gobierno, en torno a la teoría jurídica del mandato, en la que se expresa la misión que los votantes encomiendan a sus representantes electos (2004; 71). En tercer lugar, las elecciones contribuyen al desarrollo o mantenimiento de la obligación de fidelidad hacia el régimen político. El sufragio entrega objetividad a los valores dominantes de una sociedad democrática, es decir, los hace existir como elementos naturales (2004; 73). En cuarto lugar, las elecciones hacen parte de una forma de regulación social, donde uno de los objetivos básicos es estructurar y representar a una jurisdicción socio-profesional (2004; 74).

2.4.- Acerca del Comportamiento Electoral

La literatura (Carmines, Huckfeldt, 2001; Ihl, 2004; Marsh, Stoker, 1997; Salgado, 2002; Urban Pappi, 2001) nos indica que existen tres enfoques o escuelas de investigación principales que estudian el comportamiento electoral. Estas son: 1) el enfoque de sociología política, también llamado “tradición de Columbia” debido al trabajo del Bureau of Applied que predominó en la década de los cincuenta; 2) el enfoque de psicología política, denominado en algunas ocasiones “tradición de Michigan” puesto que se originó en el Center for Survey Research de la Universidad de Michigan, que fue desarrollado en los años sesenta y setenta; y 3) el enfoque de teoría económica o de la elección racional, impuesto en la década de los ochenta.

Según Carmines y Huckfeldt, cada una de estos tres enfoques representa un desafío para la teoría democrática, ya que si bien comparten, luego de un proceso de reconciliación teórica, una misma visión del ciudadano en las políticas democráticas, presentan distintas interrogantes acerca de la capacidad del ciudadano individual para funcionar en democracia (2001; 330-331).

A continuación se describen las principales propiedades y perspectivas de análisis de cada uno de los tres enfoques de la conducta política. La idea, luego de teorizar acerca del valor de la participación y la definición cultural y electoral de la democracia, es presentar las diferencias existentes y la forma en qué, en definitiva, la bibliografía difiere sobre la manera de comprender el comportamiento ciudadano en los procesos democráticos. Se abordará una primera consideración especial sobre la escuela de la sociología política, pues es el enfoque central de la presente investigación, y posteriormente, se dedicará un apartado sobre las limitantes de la teoría de la elección racional como fundamento a la negativa de utilizarla como perspectiva general de comprensión de los fenómenos empíricos propuestos a analizar.

2.4.1.- La tradición de la sociología política

El enfoque de la sociología política, en términos generales, plantea que cada individuo concurre a votar altamente motivado, en función de su gran conocimiento de las opciones. Además, la intención de voto estaría marcada por factores de corte social, como por ejemplo, la clase, la religión o el trabajo (Salgado, 2002; 127). Para esta escuela, los atributos sociales son importantes debido a que otorgan a los individuos una ubicación en la estructura social, considerando que el votante es siempre miembro de un grupo. Ihl indica que las preguntas centrales de este enfoque son: ¿Quién vota y qué vota? ¿Qué partidos son apoyados y por qué grupos? Además, como el voto corresponde a la expresión de una opinión colectiva, Ihl afirma que obedece a dos reglas fundamentales: la estabilidad geográfica medida en el largo plazo y la primacía explicativa de las características sociales (2004; 126).

Carmines y Huckfeldt dividen en tres dimensiones el análisis de la escuela de Columbia. En primer lugar, el contexto social, el que es políticamente importante debido a la influencia que ejerce en las posibles interacciones sociales de los grupos, afectando el flujo de información que es relevante en materia política (2001; 339). Los autores indican que los contextos sociales son mejor visualizados en términos de composición social de un ambiente, desde una perspectiva en la que este último concepto se comprende desde diferentes espacios y posee múltiples propiedades. En este sentido, lo importante es destacar que los contextos no se constituyen a partir de las preferencias individuales, por lo que están más allá de cualquier control particular. Además, se trata de contextos abordados como un factor dado, que se presentan como exógenos a los actores (2001; 339).

Tomando en consideración que la influencia del contexto es central para el comportamiento político de los grupos, la posibilidad de la autoselección se ve mermada por cuatro factores. Primero, debido a la presencia de unidades de agregación mayores. Segundo, por los efectos contextuales a lo largo del tiempo, en especial en función de la intensificación de las campañas políticas. Tercero, debido al “efecto Key” (2001; 340), expresado en el peso que el

contexto posee en materia de hostilidad política o social al momento de tomar alguna decisión individual. Finalmente, existe la idea de que los efectos contextuales tienden a desplazarse hacia la interdependencia entre conducta e información, trasladando la explicación del grupo de referencia a la influencia del contexto en términos de las características de la información (2001; 340-341).

La segunda dimensión de análisis de la tradición de Columbia son las redes sociales. A diferencia de los contextos, las redes sociales son producto de las acciones de los individuos y sus elecciones, es decir, son resultantes de una intersección entre el contexto social, impuesto externamente y la preferencia particular del ciudadano. Aunque de todas formas, las condicionantes contextuales son importantes, puesto que la elección en la constitución de una determinada red es más selectiva entre los grupos minoritarios (2001; 344). Sin embargo, la elección de la información opera de acuerdo al flujo de ésta procedente del entorno, por lo que la preferencia política no está condicionada por esto. Es decir, la demanda individual de información debe ser abordada en base a la oferta ambiental, ya que la gama de alternativas no está bajo control individual de los ciudadanos. Bajo esta perspectiva, existen dos nociones claves: primero, la selección de la información en función de preferencias propias de los ciudadanos; y segundo, los sesgos de una fuente contextual que se ven reflejados en las alternativas informativas escogidas por los sujetos (2001; 344).

Ahora, un elemento central en torno a la independencia del ciudadano es la probabilidad con la que opera el suministro de información y la elección individual. Con respecto al ambiente, éste muestra una lógica probabilística en respuesta a su condición políticamente heterogénea. La elección, por su parte, es probabilística por tres razones. Primero, es difícil que los individuos realicen en una única relación cualquiera toda la variedad de preferencias que se conforman por las relaciones sociales. Segundo, muchas veces el sesgo contextual se presenta en la información a la que los ciudadanos están expuestos sin advertirlo, de manera involuntaria. Por último, la elección de las fuentes de información, debido a que la preferencia subyacente puede estar

fundamentada en información errónea, constantemente es incompleta. Los autotes resumen este factor en la pregunta acerca de “¿cómo puedo saber qué preferir sin la información necesaria?” (2001; 345).

En tercer lugar, Carmines y Huckfeldt se refieren a los modelos de influencia, por medio de los que se abordan las consecuencias políticas de las estructuras políticas y sociales, los mecanismos que vinculan a los ciudadanos con lo que los rodea y los modelos alternativos de influencia individual. Una de las principales teorías es el modelo de cohesión social, el que se refiere a la influencia social que son capaces de ejercer ciertas personas que están altamente consideradas en términos personales. Una de las prioridades fundamentales de esta orientación es la importancia de la comunicación social en materia de traspaso de los límites de los grupos sociales. En este sentido, el modelo de equivalencia estructural (2001; 349) indica que la relevancia de la comunicación social, en materia de influencia, está basada en la existencia de intereses comunes entre los actores involucrados. Es decir, la posibilidad de ejercer influencia está determinada por la predisposición que el sujeto a influir exprese, en función del reconocimiento de intereses compartidos, lo que señala la importancia de la existencia de núcleos amplios por parte de los individuos que sean capaces de otorgar una visión amplia de las células sociales cohesivas que forman parte del ambiente de los votantes.

Por otra parte, se reconoce también que la información política que circula de mejor manera y que permite, en definitiva, crear una opinión pública superior a los cálculos individuales y grupales, es aquella que se sucede a partir de lo casual, de una interacción informal y superficial (2001; 350).

Con respecto a la discusión sobre el rol del actor en términos desagregados, la tradición de la sociología política ha llegado a ser “agnóstica” en relación a los temas epistemológicos que comprenden el impulso individual. Esta afirmación es resultado del debate en torno al individualismo metodológico que sustenta la tradición sociopolítica y se expresa básicamente en el ciudadano individual y sus elecciones políticas. Frente a este dilema teórico, los defensores de esta escuela plantean que el actor individual aparece sólo

aisladamente en los modelos de interacción social y durante la elección de información política. Siempre, en este sentido, el ambiente representa el contexto, en términos de condiciones circundantes y oportunidades, sobre el que operan los modelos. Por lo tanto, el comportamiento individual bajo este enfoque no es un fin en sí mismo, sino que un instrumento para explicar la interdependencia entre ciudadanos y una comprensión completa de la política en sus representaciones colectivas (2001; 347).

Por último, y en relación con lo inmediatamente anterior, existe un concepto denominado “sociología práctica de la ciudadanía” (Ihl, 2004; 140), el cual, sobre la base del cuestionamiento del sentido social de las elecciones y el conflicto generado por la imposición del sufragio como práctica codificada y normalizada, establece la necesidad de pensar las perspectivas de análisis a partir de los modos concretos de actividad de los sujetos en estudio, desestimando la rígida opción de los formalismos convencionales. Además, desde esta óptica en particular, se observa la discusión que se plantea en torno a la orientación específica del voto. Por una parte, la sociología indica que el sufragio debe ser interpretado como la manifestación concreta de propiedades y características colectivas como la posición en las jerarquías sociales y en la división del trabajo. Por otro lado, desde la perspectiva de la politología, el voto responde a situaciones estrictamente políticas, tales como la estructura de la oferta, el tipo de campaña y la intensidad de la competencia, lo que predispone a la orientación del sufragio a ser asumida como variable en función de la coyuntura (2004; 129).

2.4.2.- La tradición de la psicología política

De acuerdo a este enfoque, las actitudes y las percepciones electorales se entienden como una conexión psicológica que permite filtrar la información que luego servirá para construir los juicios de los ciudadanos (Salgado, 2002; 130). En este caso, el estudio está orientado al votante más que al grupo, aunque el sujeto no es considerado como un decidor autónomo sino más bien como un producto de la socialización permanente. La psicología política habría redescubierto el comportamiento ciudadano a partir del papel desarrollado por

los medios de comunicación, ciertas políticas sociales y la toma de decisión que comprende formas de interpretación.

Ihl sostiene que la tradición de Michigan se resume en la pregunta “¿con quién me vinculan mis afectos?” (2004; 135). Para el autor, este enfoque puede ser presentado mediante diez proposiciones. En primer lugar, la identificación partidista es la principal determinación del voto, en desmedro de las propuestas en juego o la evaluación particular de los candidatos. En segundo lugar, en el largo plazo, la mayoría de los electores tienden a identificarse con un mismo partido. En tercer término, quienes se identifican de manera partidista son más activos que aquellos independientes. En cuarto lugar, la imagen que de los partidos poseen los votantes es resultado de una perspectiva propia definida por el aprendizaje familiar. En quinto término, la intensidad de la identificación partidaria es inversamente proporcional a la tendencia de la desafección durante las elecciones. En sexto lugar, con la edad se fortalece la identificación partidista. En séptimo lugar, describir la elección en términos ideológicos es algo que muy pocos votantes pueden hacer. En octavo término, entre los grandes determinantes del voto, los factores sociales están desapareciendo. En noveno lugar, los cambios en la identificación partidista no están relacionados con la movilidad social. Por último, las crisis sociales y políticas están directamente asociadas con las adhesiones partidarias y sus recaudaciones (2004; 132).

Por otro lado, Carmines y Huckfeldt, de la misma forma como abordan el enfoque de la sociología política, plantean que la escuela de la psicología política también posee tres dimensiones de análisis. En primer lugar, los autores distinguen el efecto de los medios de comunicación. El fundamento de esta primera apreciación posee dos matices. Por una parte, la prensa moderna se ha posicionado como un observador crítico, profesional y políticamente independiente, asumiendo un rol que muchas veces la hace parecer adversaria de aquellos que compiten políticamente. Los autores indican que esta característica de los medios implica la existencia del sesgo de la objetividad. Por otro lado, la información imparcial entregada por los medios resulta muchas veces costosa, inútil y menos influyente. El problema radica en que el

ciudadano no puede hacer uso de los medios como una fuente de información reductora de costes debido a que la prensa se plantea neutra en relación a todas las posiciones políticas existentes (2001; 352-353).

Acerca de la influencia concreta de los medios, se asume que el impacto efectivo es notorio en la importancia que los ciudadanos asocian a ciertos temas y problemas cubiertos por la prensa. De lo anterior se desprende que la elección sobre lo que los medios informan representan una condicionante importante de la relación entre la gama política real de problemas y objetivos y las percepciones que los ciudadanos tienen. En cualquier caso, las ideas que la ciudadanía construye están de cierto modo asociadas al contexto, en el sentido de responder a componentes localizados, en especial debido a la presencia de medios de comunicación locales. (2001; 354). Lo más problemático de la elección ciudadana en materia de información tiene que ver con la escasez de alternativas y la homogeneidad y uniformidad de su contenido. Sin embargo, y si bien la información es alimentada ambientalmente, el ciudadano aún conserva su criterio basado en la interpretación de ésta. Por tanto, cada ciudadano por una parte, puede desarrollar una postura distante de los medios de comunicación si cree que estos reflejan un sesgo político ajeno, y por otra, responder selectivamente a la cobertura mediática, valorando de diferente manera los asuntos tratados por la prensa (2001; 355).

En segundo lugar, la escuela de Michigan incluye un componente basado en las políticas de raza (2001; 356). Se trata de una arista del enfoque importante para Estados Unidos, donde es posible notar el impacto de la aplicación de políticas de este tipo. Carmines y Huckfeldt señalan la trascendencia de estas políticas en sistemas políticos en los que la raza se ha transformado en la principal fisura electoral. La teoría de juegos aporta la idea de que los prejuicios no conforman una explicación para los conflictos raciales, ya que éstos podrían existir al margen, al mismo tiempo que puede haber prejuicios independientes del conflicto.

El tercer elemento de la teoría de la psicología política es la toma de decisiones políticas guiadas de manera heurística. Esta visión se fundamenta

en el hecho de que la mayoría de los ciudadanos posee información y conocimientos políticos limitados, y aún así participan políticamente de manera efectiva. En este sentido, la teoría indica que los individuos utilizan “atajos cognitivos” (2001; 361) para reducir la complejidad de los problemas y transformarlos en operaciones valorativas más simples. Estos atajos otorgan la posibilidad de tomar decisiones sobre un conjunto de información limitada. Sus principios son cuatro: primero, disponibilidad con respecto a la atención sobre aquellos temas destacados del debate en torno a la toma de decisión, en función de obtener y manejar sólo la información relevante; segundo, la representatividad que poseen ciertos elementos de la información que presentan alguna propiedad definitoria; tercero, el ajuste en relación a los cambios en las decisiones que se originan luego de obtener una respuesta inicial provisoria; y cuarto, la simulación heurística en términos de anticipar las consecuencias de un escenario de decisión determinado, como por ejemplo cuando se presentan opiniones grupales que son colectivamente aprobadas que se terminan transformando en posturas referentes (2001; 359-363).

2.4.3.- El enfoque de la teoría económica

Este enfoque plantea que la conducta del votante no está condicionada por la pertenencia a grupos, sino que los factores que influyen son la “información, la incertidumbre, y el modo en que los votantes relacionan su voto con el de los demás y con la labor del gobierno” (Salgado, 2002; 131). Según Ihl, el análisis económico plantea que el voto es una alternativa basada en una operación matemática de utilidad y razona a partir de la pregunta: ¿cuáles son las promesas de los partidos que corresponden con mi ideal? Incorporando, el cálculo de interés basado en las “inversiones” en elecciones anteriores, la interrogante se amplía: “¿qué grado de confianza puedo otorgar a las promesas, ahora que conozco lo que suelen hacer por mí después de la elección?” (2004; 135).

Marsh y Stoker (1997) indican que la teoría de la elección racional supone que el comportamiento político puede ser entendido como el resultado de las decisiones de individuos que actúan según su propio interés. En

particular, la consolidación de este enfoque en líneas de investigación como la elección pública ha implicado la inclusión de aspectos normativos y antiestatalistas asociados a los argumentos de la Nueva Derecha (1997; 21). Para los autores, la naturaleza de esta teoría es empírica, predictiva y prescriptiva, su objeto de estudio son las elecciones realizadas en el ámbito social y político por individuos racionales y su orientación metodológica está basada en el razonamiento deductivo que apunta a predicciones y una teoría empírica de trasfondo positivista (1997; 23).

Por su parte, Downs (1957) definió esta teoría como “racional” basado en la idea de que los votantes adquieren la información necesaria y la interpretan de acuerdo a su racionalidad. El elemento “económico” responde al hecho de que, según Downs, el acto de votar implica para el ciudadano costes y beneficios determinados (Salgado, 2002; 131). En concreto, la teoría económica de la democracia de Downs afirma que la abstención electoral resulta ser la mejor alternativa para los ciudadanos que actúan racionalmente basados en sus intereses individuales. De acuerdo a la lógica costo-beneficio, Downs argumentó que la abstención racional se justifica cuando los beneficios que un ciudadano obtiene como resultado de su participación son contrastados con los costos de la misma, considerando que los posibles beneficios son descontados de la escasa probabilidad de que cualquier ciudadano juegue un papel central en el resultado de las elecciones (Carmines y Huckfeldt; 2001; 332). En síntesis, como el mismo Downs sostuvo, la decisión de votar es idéntica a cualquier otra determinación del individuo racional, es decir, se vota si los beneficios son mayores que los costos, en caso contrario, lo lógico es la abstención (1957; 260).

Además, el mismo cálculo aplicado a la participación es útil también para el análisis sobre el costo de la obtención de información política. De hecho, Carmines y Huckfeldt señalan que el costo de estar políticamente informado es planteado por la teoría económica como mayor que el propio costo de votar. Downs resume los costos de estar informado en tres tipos. Primero, los costes de reunir, seleccionar y transmitir los datos. Segundo, los costes del análisis

objetivo de los datos. Tercero, los costes evaluativos en términos de evaluar el análisis objetivo (2001; 360).

Salgado (2002) agrega algunas consideraciones importantes sobre este enfoque. En primer lugar, indica que se considera a los votantes como concedores de las cuestiones políticas, estando sus intenciones de voto relacionadas con éstas. En segundo lugar, una perspectiva destacada de decisión racional es la del voto retrospectivo, la cual sostiene que las elecciones son visualizadas como un referéndum por parte de los votantes, juzgando la labor del gobierno a través de su voto. En tercer lugar, en teoría económica se tiende a observar al elector como un consumidor informado que escoge entre diferentes productos y que compara de manera racional cada una de las opciones (2002; 131-132).

Elster (1997), por su parte, plantea que la acción racional es el fundamento del problema de la acción colectiva. En pocas palabras, la participación individual, en el marco de la acción grupal, se manifiesta en la decisión individual de cooperar en lugar de adoptar la estrategia de la defección (1997; 49), considerando la noción de cooperación como sinónimo de participación electoral. En términos prácticos, los actores (que son idénticos e intercambiables) pueden elegir entre estas dos estrategias (participación o defección), y el resultado de la decisión implica un determinado escenario, el cual, generalmente, es visualizado como el acceso a un determinado bien público, o en caso en que éste sea indivisible, como la probabilidad de que se haga accesible. Entonces, lo que importa en el desenlace de la decisión no es la identidad ni el lugar que ocupan aquellos que cooperan, sino su número (1997; 39). De acuerdo a lo anterior, la importancia de la explicación de la acción colectiva posee dos fundamentos. En primer término, cada cooperador potencial debe conocer la tecnología de la acción colectiva (es decir las funciones de los costos y beneficios) de contribuir en los distintos niveles de cooperación, y en segundo lugar, cada actor debe conocer el número estimado de otros cooperadores, también denominado nivel de cooperación (1997; 50).

Por otra parte, sobre los estímulos particulares hacia la cooperación, Elster propone una tipología de motivaciones individuales basada en dos dimensiones generales. Primero, se distingue la racionalidad, por una parte, de las normas sociales como motores de la cooperación, por otra. Segundo, se diferencian las motivaciones egoístas de aquellas que no lo son. En este sentido, dentro de las primeras podemos distinguir entre motivaciones orientadas hacia los resultados y motivaciones del ánimo; a su vez, dentro de las segundas es posible distinguir entre orientaciones positivas y orientaciones negativas en relación con los demás, por un lado altruismo y por otro, envidia y encono (1997; 50).

En relación a las motivaciones racionales, egoístas, orientadas al resultado, que son las propias de la teoría económica, Elster señala que los individuos que presentan esta motivación no cooperarán nunca, sin embargo, pudieran colaborar en ciertas ocasiones. El interés en participar de estos sujetos estaría condicionado a la idea de que la contribución les es provechosa, en un contexto donde, por una parte, los intentos equivalen a modificar la naturaleza de la decisión, o por otro lado, incluso de acuerdo a la lógica del dilema del prisionero, la cooperación pudiera presentarse como provechosa a largo plazo (1997; 53). Con respecto al segundo tipo de motivación del enfoque económico, es decir, aquellas motivaciones del ánimo, racional y egoísta, se indica que quienes la presentan tienden a desentenderse del movimiento mismo. Cuando la acción colectiva requiere dedicación y planificación de largo plazo, aquellos que son parte de ésta sólo por el placer que les produce hacerlo no contribuirán al éxito de la campaña e incluso pueden ser contraproducentes. Estos sujetos son útiles sólo en la medida en que la eficacia de la acción colectiva depende puramente del número de participantes (1997; 63).

En suma, el voto, de acuerdo a esta argumentación, es una importante situación de equilibrio múltiple, en la que el valor de sufragar para el individuo depende del número de ciudadanos que voten. Es decir, el individuo no tiene incentivos para votar si todos los demás lo hacen, ya que las posibilidades de imponer su propia opinión son menores, en cambio, entre menos concurren a

sufragar, el incentivo para votar es mayor. El equilibrio se refiere a un número intermedio de votantes, quienes prefieren no votar si lo hace una persona adicional (1997; 22).

Por otro lado, el voto como problema de acción colectiva se describe como un dilema que enfrentan aquellos que votan buscando que un determinado candidato obtenga el triunfo, puesto que a menos que la mayoría de los ciudadanos que apoyan al candidato decidan participar éste podría perder, aceptando la idea de que un solo voto no tiene mayor trascendencia (1997; 31).

2.4.4.- Contra la teoría de la elección racional

La teoría de la elección racional, que emerge triunfante en un primer momento del debate teórico, prontamente es interpelada a partir de cuestionamientos sobre aspectos que parece olvidar o dar por entendidos. Las propiedades comúnmente aceptadas por las teorías, como son la influencia del contexto en relación con la obtención de información y la elección política, son una señal de la similitud de los términos de la discusión sobre el comportamiento electoral. La teoría económica, por su parte, se desentiende argumentando que la valoración del ejercicio de ciudadanía no está condicionada a las características de los grupos o del ambiente. Sin embargo, olvida que las explicaciones acerca de opciones electorales no orientadas a beneficio alguno no se sustentan sobre un cálculo individualista sobre las ventajas de ciertas alternativas, sino que asumen que la elección en sí y la manifestación de su opinión poseen una importancia intrínseca.

Por su parte, Carmines y Huckfeldt sostienen que la tradición del votante racional ha introducido elementos comunes para los tres enfoques. Sin embargo, los autores afirman que la predominancia de esta escuela se sustenta sobre una base teórica compuesta de algunos supuestos paradójicos. Por una parte, es posible notar que existen consideraciones comunes en las tres teorías, los que efectivamente pertenecen al enfoque de la elección racional. Entre estos elementos podemos destacar el modelo empírico de

ciudadanía denominado “ciudadano intencionado, instrumentalmente motivado” (2001; 331). Pero por otro lado, existen desafíos inherentes a los fundamentos de esta teoría, en especial con respecto a la ciudadanía. Para Carmines y Huckfeldt, los deberes básicos de los ciudadanos, es decir, participar y estar informados, constituyen los principales desafíos para la teoría de la acción racional. Los autores afirman que el postulado de la teoría económica acerca de la abstención electoral y los costos de la información no se refleja en la realidad, puesto que aquellos ciudadanos que más participan e informan son los más educados, quienes por lógica se supone están en las mejores condiciones de comprender que el ejercicio de sus deberes cívicos no va en su directo beneficio personal. En este sentido, la participación electoral y la búsqueda y obtención de información son actividades valoradas intrínsecamente. Esta irregularidad teórica, de acuerdo los autores, fue lo que obligó a Downs (1957) a reconocer que la participación es una actividad que se valora intrínsecamente, aceptando que las preferencias por votar no son absolutas, sino que son simplemente uno de los factores que se tiene en cuenta a la hora de decidirse a participar.

Este último argumento acerca de que la participación es un elemento valorado como un fin en sí mismo, no implica que el votante no sea racional, como lo supondría el enfoque económico. Para Carmines y Huckfeldt, pensar que no es posible tomar en cuenta la lógica costo-beneficio en contextos distintos al de la teoría racional es una cuestión absurda. Los autores plantean que existen muchas situaciones en las que las decisiones de otros pueden parecer ilógicas desde una perspectiva personal, sin embargo, aquel al que se está juzgando puede haber tomado una decisión sin sentido para el resto incluso de una manera individualmente racional (2001; 334).

Desde otra perspectiva, Marsh y Stoker (1997) acusan la importante asociación que existió entre la teoría de la elección racional y la Nueva Derecha. En la actualidad, los teóricos racionales han trabajado arduamente por defender una concepción del Estado y de la política explícitamente multiteórica. No obstante, uno de los principales desafíos visualizados por los autores con respecto a esta teoría es la necesidad de desarrollar una

capacidad mayor de comprensión referida tanto a la toma de decisiones en situaciones complejas e inciertas como las motivaciones no egoístas (1997; 23).

Por otro lado, la teoría de Downs indica que en una competencia dual las plataformas electorales de ambos candidatos tienden a converger hacia el centro, situación en la que la posibilidad de ganar la elección es de un medio para cada uno, suponiendo que los candidatos ofrecerán idénticas opciones pensado en representar de la mejor manera al votante promedio. Sin embargo, este modelo fue pensado para sistemas con voto obligatorio. En casos de sufragio voluntario, en los que el participar frente a una oferta política similar no implica mayores beneficios, surge el cuestionamiento acerca de por qué la participación electoral no ha desaparecido en lugares donde el voto no es obligatorio, sabiendo que el electorado racional se rige por la lógica de los costos y beneficios económicos a la que el mismo Downs se refiere. Bajo ese planteamiento, el propio Downs, una vez más, debió afirmar que la democracia es un bien público, apreciado por la gente, por el que estarían dispuestos a participar electoralmente (Navia, 2004; 83).

En este sentido, el “teorema de la imposibilidad” establece que la mejor decisión no puede ser resultado de la suma de las opciones individuales, ya que la solución óptima es inaccesible a las preferencias de los electores (Ihl, 2004; 138). El fundamento radica en que en democracia no existe nunca una alternativa ideal, puesto que las elecciones no conforman decisiones satisfactorias para la mayoría de las preferencias individuales. No existe, en este sentido, transitividad de las preferencias ni neutralidad en los procedimientos de votación. El orden de las preferencias partidistas no es lineal; por ejemplo si los votantes prefieren la opción A sobre B, y B sobre C, no es necesariamente cierto que prefieran A sobre C (2004; 138).

Otro punto débil de la teoría económica, mencionado por Carmines y Huckfeldt, indica que ciertos fenómenos electorales presentan características que imposibilitan la aplicación de la teoría económica. Estas situaciones son conocidas por la presencia del “efecto Key”, el cual expresa que si bien existe

correspondencia entre preferencias políticas y características sociales, esta relación tiene un determinado sentido en un lugar y en otro. Esta compleja dimensión del análisis del enfoque de la sociología política sólo es posible de ser abordada a partir del estudio de donde residen específicamente los sujetos analizados, considerando las circunstancias particulares que los rodean (2001; 336-337).

Cuando Urban Pappi (2001) establece su teoría acerca de la relación entre conducta electoral y sistemas multipartidistas, señala que el votante “racional” difiere de la versión original del enfoque económico por dos razones. En primer lugar, las preferencias partidistas del elector no responden únicamente a la proximidad de los problemas, y en segundo lugar, debido a que parte importante de su bienestar futuro está vinculado con el gobierno, el votante no actúa como un inversor consecuente (2001; 386).

El autor indica, además, que en sistemas multipartidistas todas las hipótesis acerca de que la información instaure criterios para establecer tipologías de ciudadanos son falsas. La presunción de la teoría de la elección racional acerca de la no influencia del contexto en las decisiones del individuo no considera que muchos votantes adquieren y analizan la información desde los márgenes del eje izquierda y derecha, al cual pueden incluso adscribir su propia posición política. Para Urban Pappi, lo lógico sería esperar que exista un electorado balcanizado en función de que los votantes informados, por un lado, no son un grupo homogéneo que se orienta por una valoración uniforme de los problemas identificados, y por otro, que los electores menos informados no conocen las políticas ofertadas por los partidos. No obstante, el sistema de creencias individuales no es necesario cuando los ciudadanos se orientan por las etiquetas ideológicas “izquierda” y “derecha”, puesto que este esquema les permite reducir la complejidad de los problemas políticos. Más importante es todavía que no sólo los votantes suelen adscribirse a este eje sino que también los partidos, por lo que se presentan índices generales compartidos sobre el complejo mundo de las alternativas políticas (2001; 388-399).

Los supuestos sobre el desarrollo del esquema ideológico son dos: la dimensión izquierda-derecha es la única etiqueta aplicable también a los partidos del sistema; y los ciudadanos, que son capaces de utilizar los mismos códigos de orientación sobre sí mismos y los partidos, perciben sus preferencias en términos generales sobre el eje izquierda-derecha (2001; 389). Frente a teorías que desestiman la relevancia del aporte ideológico como mecanismo de autoidentificación ciudadana, Urban Pappi indica que si bien algunos votantes pueden tener una idea muy vaga acerca de la asociación entre la dimensión ideológica y las posturas políticas, siempre es posible identificar cierta relación entre determinados temas o problemas sociales y dimensiones políticas, la que luego puede extrapolarse a otras asociaciones. Es decir, es probable que los ciudadanos no se posicionen por sí mismos en el eje izquierda-derecha, sin embargo, eso no implica que estos expresen una preferencia partidista disociada de la escala ideológica. El punto está en que las preferencias partidistas pueden formarse en función de la relación que el ciudadano establezca entre determinadas problemáticas sociales y la distancia que se imagina presentan los partidos sobre éstas (2001; 390-391).

Por último, desde la teoría de la acción colectiva basada en el enfoque económico, Elster indica que la variable independiente es dicotómica, cooperación o defección, y la variable dependiente es una función continua del número de los actores que cooperan. Sin embargo, es posible reconocer que una variable independiente dicotómica en torno a la decisión de cooperar es irrealista. Lo más acertado es plantear el problema desde las interrogantes de hasta qué punto ha de contribuir el actor y qué probabilidad hay de que lo haga. Además, al definir el problema de la acción colectiva, Elster asevera que el análisis se reduce sólo a los beneficios directos que obtiene el actor en el consumo de bienes públicos, es decir, aquellos denominados “beneficios egoístas orientados hacia el éxito” (1997; 39).

Podría imaginarse que lo más ventajoso, según Elster, sería plantear el problema de la participación de manera inversa, es decir, a partir de la idea de que la no participación puede ser concebida como un beneficio y no un costo para el individuo. En este sentido, los fundamentos que propician la

colaboración podrían estar relacionados con la entrega de incentivos. Se trataría de una participación basada en acciones colectivas que responde a incentivos selectivos, considerando, primero, que los incentivos ofrecidos no están concebidos para contrarrestar los costos de la participación, sino que para hacer que la colaboración no tenga costos y sea agradable, y segundo, que los sujetos que participan a causa de estos beneficios son parásitos de aquellos que lo hacen por otros motivos (1997; 61-62). Sin embargo, esta perspectiva de análisis inversa del enfoque racional no toma en cuenta que la oferta de incentivos no puede ser la solución general al problema de la acción colectiva, ya que el suponer que existe una autoridad central que ofrece incentivos implica un problema de segundo orden en cuanto a la defección. Por ejemplo, en aquellos casos donde se pretende alcanzar una participación casi universal, las recompensas pueden resultar muy costosas. Sería más eficiente, entonces, recurrir al castigo, ya que éste actúa básicamente por disuasión, y sólo marginalmente de manera real. Por otra parte, cuando los beneficios son potentes al comienzo, durante las primeras contribuciones, y luego se tornan marginales y decrecientes, las recompensas son recomendables. Aunque en este caso surge un problema cuando no es posible generar participación. El castigo, en esa situación, se perfila como la mejor opción (1997; 56).

2.5.- Democracia y participación política ¿una relación en crisis?

De acuerdo a Tomassini (1994), en la actualidad estamos insertos en una compleja situación de importantes cambios en materia económica y política: el modelo económico está centrado principalmente en la tecnología, mientras que la política deposita grandes cuotas de poder en manos de los agentes privados. Estas profundas transformaciones implican necesariamente, desde el punto de vista del gobierno y la administración política, la necesidad de contar con un alto porcentaje de participación, pues hacen falta estrategias coordinadas entre actores que son muy numerosos. Se apunta, por lo tanto, a una revaloración de la sociedad civil, sus organizaciones y capacidad de coordinación y su relación con la institucionalidad (1994; 19).

En el nuevo escenario descrito por Tomassini, el régimen democrático, en particular, presenta nuevos matices y desafíos. Urzúa (1998), en este sentido, plantea que las principales amenazas a la democracia han dejado de ser los autoritarismos y que actualmente el problema radica en los bajos niveles de participación ciudadana y el rechazo que gran parte de la población presenta hacia el sistema político y sus instituciones (1998; 139). El análisis sobre la desafección de la ciudadanía con respecto a la institucionalidad democrática, indica Urzúa, está relacionado con tres interrogantes: ¿se trata de cambios coyunturales?, ¿existen diferencias entre las regiones de América Latina y el mundo sobre el fenómeno de la defección? y ¿estamos frente a una crisis de legitimidad que pone en riesgo al sistema democrático? (1998; 140).

En términos específicos, la gobernabilidad democrática es entendida como la estabilidad política de los gobiernos y ministerios, y la capacidad de las instituciones políticas y sociales para agregar y articular demandas, y regular y resolver los conflictos entre éstas (1998, 143). Se basa en el consenso básico acerca de que la democracia es la mejor forma de gobierno posible. Acuerdo que existe y perdura por tres razones. Primero, porque los órganos decisorios y los actores políticos, es decir, los poderes del Estado y los partidos, respectivamente, son considerados por la ciudadanía como sus legítimos representantes. Segundo, porque en democracia existen y funcionan canales institucionales que permiten la satisfacción de las demandas de participación social. Y tercero, porque la ciudadanía considera eficaces las políticas públicas y la conducción política (1998; 143-144). Entonces, la baja en los niveles de participación y la desconfianza hacia el sistema político, desde la perspectiva de la gobernabilidad, implican, al menos, la existencia de tres problemáticas. En primer lugar, existe una crisis con respecto al consenso sobre el que se sustenta la democracia, ya que se pone en cuestión la confianza con respecto a la legitimidad de la representación de Estado y los actores políticos. En segundo lugar, hay un grave desvaloración de los canales institucionales de participación. En tercer lugar, existe una negativa percepción ciudadana sobre la eficacia de las políticas y los liderazgos (1998; 143-144). En resumen, existiría una crisis de representación, de participación y de percepción de eficacia de las políticas.

Con respecto a la crisis de representación, Urzúa señala que la pérdida de legitimidad que este problema significa implica la disociación empírica y analítica entre participación política y social y entre percepción de eficacia gubernamental y ejercicio político. Este fenómeno se expresa, básicamente en tres manifestaciones: apatía electoral, desinterés por la política y desprestigio de los partidos y los políticos (1998; 146-147).

En segundo término, sobre la crisis de participación, el autor indica que este problema se refleja principalmente en el debilitamiento de la sociedad civil, es decir, en el decrecimiento de la fuerza de las agrupaciones civiles. La debilidad de los actores políticos responde a factores estructurales y culturales. Entre estos elementos, Urzúa destaca, en primer lugar, el modelo económico. Éste ha hecho surgir nuevas formas de organizar el trabajo productivo que se caracteriza por una mayor fragmentación de la fuerza de trabajo, derivada de las relaciones entre pequeñas, medianas y grandes empresas. En segundo lugar, la precariedad laboral resultante del aumento del empleo informal. Tercero, la mayor heterogeneidad de la pobreza (1998; 152). En términos estrictamente estructurales, entre los principales factores contrarios a la participación, es posible mencionar: las características del funcionamiento y el liderazgo de las organizaciones sociales, las relaciones clientelares que algunas de ellas establecen con ciertos partidos, la ausencia de canales de participación a nivel local y las prácticas burocráticas en las decisiones gubernamentales (1998; 153-154).

En tercer lugar, acerca de la crisis de eficacia de las políticas, Urzúa plantea que, en general, ésta se refiere a la sensación de insatisfacción pública con respecto al desempeño económico de los gobiernos (1998; 154-155). Es una consideración no sólo asociada al crecimiento económico, sino que es más bien un juicio basado en la capacidad de las políticas públicas de mejorar la calidad de vida de los individuos. En este sentido, las principales metas de los gobiernos, pensando en mejorar su legitimidad a partir de esta dimensión, son la reducción de la pobreza, el mejoramiento de la distribución del ingreso y el crecimiento de las oportunidades (1998; 155-157).

Urzúa resume su argumento afirmando que el modelo económico imperante impide que los Estados y los gobiernos puedan tomar distancia de las medidas que su implementación dominante introduce. Con esto, las elecciones pierden valor pues presentan pocas posibilidades de generar cambios de fondo. Los partidos ya no poseen su tradicional función de agregar intereses y, en general, el debate político se empobrece. La política se transforma en una profesión que parece no estar interesada en la ciudadanía, lo que contribuye a que los políticos (profesionales) se perciban como lejanos de los problemas de la sociedad. En suma, la tecnificación de las decisiones y de la política como actividad de gobierno, reduce la participación ciudadana al ejercicio del voto (1998; 166-168).

Lechner (2007), por su parte, indica que las nuevas características concretas y abstractas, físicas y filosóficas, del contexto social y político actual obligan a repensar la democracia. El autor invita a considerar 4 dimensiones de análisis sobre las grandes transformaciones que afectan el desarrollo de la democracia, sus instituciones y prácticas. En primer lugar, la globalización de los procesos económicos y tecnológicos y, más aún, de la cultura. Si bien bajo ningún punto de vista es posible argumentar la existencia de una cultura global uniforme, la globalización ha desdibujado los límites de inclusión y exclusión que dan forma a un orden social (2007; 472). En segundo lugar, el emplazamiento del mercado como principal agente del desarrollo social en desmedro del Estado. Este fenómeno no implica sólo la implementación de una determinada política económica, sino que conlleva una transformación en los criterios organizativos de la sociedad en términos culturales. Los vínculos sociales se flexibilizan y se modifican las autoridades normativas de las familias y las organizaciones moralistas, así como también el rol de la educación en materia de conformación y transmisión de los elementos culturales comunes (2007; 474). En tercer lugar, en relación a lo anterior, se observa el desarrollo de una cultura de consumo, caracterizada por: a) las estrategias de acción individuales orientadas al éxito personal, b) la identificación particular a partir del consumo como acto que otorga diferenciación con respecto al resto, c) la flexibilización laboral, d) la publicidad como principal fuente de imaginarios sociales, e) la modificación de los horizontes espaciales, f) la introducción de

una temporalidad basada en el “instante”, y g) la mayor valoración de la estética por sobre la ética (2007; 475-476).

El hecho de replantear la democracia implica considerar nuevas perspectivas de ésta como orden social y también acerca de su capacidad para conducir los procesos sociales. Este razonamiento se basa directamente en las transformaciones que ha experimentado, en suma, la propia política en términos tanto institucionales como de imagen (2007; 347). Lechner contempla dos cambios fundamentales en torno a las modificaciones del campo político institucional. Primero, la notoria desaparición de la política, es decir, la pérdida de su monopolio de la representatividad y el control de los procesos sociales, en respuesta a la creciente diferenciación funcional de los sistemas sociales. Segundo, la política se torna informal, se extralimita en materia institucional y su delimitación se vuelve fluida (2007; 348).

El principal problema, en este sentido, es que la cultura política se ha vuelto inerte y ya no da cuenta de estos profundos y rápidos cambios políticos. Es otras palabras, hacen falta códigos interpretativos por medio de los que sea posible estructurar y ordenar la nueva realidad social (2007; 348). Estas carencias ontológicas de la cultura política actual impiden que los ciudadanos logren reducir la complejidad de una realidad desbordante. Los “mapas”, como Lechner los denomina, permiten acotar el espacio, establecer jerarquías y prioridades, estructuras, límites y distancias, fijar metas y diseñar estrategias (2007; 349). En este sentido, la gravedad del asunto radica en que los actuales códigos utilizados ya no son adecuados pero aún así la política continúa su desarrollo. Lechner indica que en la actualidad la política puede asemejarse a un “viaje sin brújula”, lo que tiene relación con los fundamentos de los principales problemas de gobernabilidad existentes en América Latina (2007; 349).

En otras palabras, Lechner señala la existencia de un “malestar con la política” (2002; 23) caracterizado por la desafección hacia la democracia, hacia las formas de hacer política en relación a la cultura, principalmente. En términos específicos, el malestar representa la disonancia entre “criterios

familiares” con los que se juzga la política y la experiencia cotidiana con las nuevas formas de hacer política (2002; 24). Esta “época de desencanto” (2002; 26) expresa la frustración con respecto a las expectativas del régimen democrático y el desmoronamiento de la representación simbólica que sustentaba a la propia democracia (2002; 26). En definitiva, se comprende que la desafección política responde a una “angustiante orfandad de códigos interpretativos” (2002; 29).

2.5.1.- ¿Hacia dónde apuntan las posibles soluciones?

Los grandes problemas actuales de la democracia están relacionados básicamente con la desafección que la ciudadanía progresivamente presenta con respecto a la política en general. Al hablar de soluciones, desde un punto de vista más bien institucional, Tomassini (1994) plantea que este nuevo escenario obliga a readecuar profundamente las instituciones gubernamentales, siendo tal elevado el nivel del cambio que estaríamos frente a un plan de “reinención del gobierno” (1994; 31). El autor destaca algunas medidas imperiosas para los Estados frente al nuevo contexto: 1) la creación de un gobierno inteligente con capacidad de coordinación; 2) la conformación de un gobierno orientado a la comunidad; 3) la descentralización de las decisiones; y 4) la consolidación de un gobierno orientado a la satisfacción de demandas ciudadanas (1994; 31-32).

El punto central de este enfoque está en el hecho de mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones frente a situaciones mucho más complejas, en el marco de un proceso que implica también la legitimidad de la gestión pública, asumiendo la necesidad de una administración mucho más inclusiva y consiente de la importancia de la participación ciudadana. Tomassini resume la idea aseverando que es de suma relevancia la “existencia de instituciones, normas y procedimientos que aseguren la transparencia y responsabilidad en la gestión pública a todos sus niveles, así como el control del gobierno por parte de los ciudadanos” (1994; 87).

La defección política ciudadana es utilizada, tal como lo hace Tomassini, para fundamentar alternativas de modernización de la institucionalidad y la gestión pública. Por cierto, asumir este punto de vista significa avalar la idea acerca de que los problemas de distanciamiento entre la sociedad y la política pueden ser resueltos a través de mecanismos institucionales. Si bien, resulta imposible obviar la importancia de la estructura estatal en la conformación de programas y estrategias que apunten a acercar el gobierno a los ciudadanos, existen otros factores que no debieran ser obviados del debate.

Desde la perspectiva de Lechner, en este sentido, la conformación de nuevos códigos interpretativos, adecuados para el nuevo contexto, se sustenta en un complejo proceso basado en elementos políticos. El autor se refiere a la dimensión cultural de la política aludiendo al carácter político de la convivencia social (2007; 484). Se trata, a fin de cuentas, de un desafío para la capacidad de los sujetos para dar forma a la organización de acuerdo a la que quieren vivir. Lo que Lechner denomina la “experiencia subjetiva del Nosotros”, no es otra cosa que una reconstrucción de la sociedad, donde el acento está puesto en la reformulación del significado de vivir en comunidad de acuerdo a las nuevas condiciones. La tarea de lo político es, entonces, integrar la pluralidad de intereses y posturas en base a la definición del “sentido común” (2007-4; 484).

Desde este punto de vista, la democracia está condicionada por cuatro ámbitos de conflicto que deben ser sobrellevados por la dimensión cultural de la política. En primer lugar, combatir la naturalización de lo social. Lechner indica que las personas no pueden someter sus necesidades a los sistemas sociales “funcionales”, por lo que éstos adoptan un carácter de autorreferencia, tornándose ajenos y hostiles para los sujetos. En este escenario, el papel cultural de la política consiste en limitar las exigencias funcionales a través de la generación de acuerdos normativos procurados por la integración social y la propia subjetividad de las sociedades (2007; 485-486).

El segundo ámbito es de conflicto sobre la fragmentación social. La diversidad social, desde este punto de vista, debe ser contenida por un orden

que le otorgue sentido. La creciente diferenciación social fomenta la tensión entre subjetividad y sistemas funcionales en dos sentidos. Por una parte, la impermeabilidad de la institucionalidad democrática en relación con la subjetividad de los ciudadanos. Por otro lado, la falta de mecanismos de reducción de la creciente complejidad de los sistemas funcionales (2007; 486-488).

En tercer lugar, se presenta el combate al “presentismo” (2007; 352), es decir, al fenómeno temporal latente de la sociedad actual, que se caracteriza por asociar al pasado a misticismos y desvanecer el futuro. La política frente a este problema, ya no posee plazos largos de maduración, tiende a agotarse en el “ahora”, y la aceleración del ritmo de la vida, en general, impide generar tiempos de trabajo nuevos (2007; 353). Es necesario, en este caso, reivindicar el tiempo de la política, en especial con respecto a la construcción de futuro. Para ello hace falta fijar perspectivas en el sentido de tomar distancia de lo inmediato, establecer un determinado punto de vista y formar una intencionalidad hacia el futuro de tipo activa (2007; 491).

Tal como ya lo había mencionado Tomassini, todo lo anterior representa un desafío para el Estado, ya que el mercado como mecanismo de coordinación ha demostrado ser incapaz de dotar de sentido a la convivencia social. De acuerdo a Lechner, el Estado comprende la principal instancia en materia de conversión de los acuerdos normativos sociales a los códigos de los sistemas funcionales (2007; 488). La responsabilidad de las estructuras en el fenómeno de la desafección política se condice ahora con su deber orientado a la concreción de respuestas frente a un problema post-moderno que lentamente ha comenzado a avanzar en el seno de la democracia. De todas formas, la discusión está pensada desde dos perspectivas. Por una parte, las políticas deben concentrarse en mejorar los espacios de participación, mientras que el espacio público asume un papel más dinámico y cercano al ciudadano. Por otra, se plantea que la principal tarea de la política es reformular su misión, tanto como orientadora de los procesos sociales, como de reductor de las complejidades de la información para los sujetos. En ese escenario, la presencia del Estado es también fundamental. Lo central es notar que ambas

posturas consideran que las respuestas institucionales representan las mejores oportunidades. Por cierto, su alcance e impacto en la ciudadanía son parte de un debate diferente.

Finalmente, y asumiendo la importancia del rol del Estado en la tarea de hacer de la ciudadanía parte nuevamente de los procesos de toma de decisiones, Lijphart (1997) indica que los decrecientes niveles de participación política pueden ser efectivamente resueltos a través de mecanismos institucionales. Para el autor, la baja progresiva del nivel de participación electoral es un problema asociado, fundamentalmente, a la falta de equidad en materia de influencia política. La menor participación se relaciona con desigualdades en términos de representación e influencia, las que se distribuyen sistemáticamente entre los ciudadanos menos económicamente acomodados. Además, este problema se vincula también con las diferencias de atención que puedan presentar los partidos hacia aquellos que votan y aquellos que no (1997; 2-3).

Lijphart, en este sentido, asegura que las medidas que tienen por objetivo maximizar la participación deben estar basadas en configuraciones en torno a los procesos de votación. Entre estos mecanismos destacan la inscripción automática, los sistemas electorales proporcionales, las votaciones no frecuentes y las elecciones durante fines de semana. Pero por sobre todos, sobresale la implementación del voto obligatorio (1997; 2). Se trata de una medida sumamente útil en votaciones poco valoradas, y que incluso bajo penas legales sobre la abstención que pueden ser menores, presenta notorias alzas en las votaciones. Si bien, el voto obligatorio no es el único método para garantizar altos niveles de participación, sí es el único mecanismo institucional que puede elevar las tasas de votación por sí solo.

Ahora, acerca de la discusión que existe en torno al voto como derecho o deber, Lijphart indica que los principales argumentos a favor del voto obligatorio son básicamente tres. En primer lugar, el incremento de la participación electoral derivada de la implementación del sufragio obligatorio puede fortalecer simultáneamente la participación y el interés en otras actividades políticas. En segundo lugar, se reduce la importancia del dinero en

la política, en especial en las campañas, puesto que todos votan no es necesario invertir recursos en movilizar a los sujetos el día de la votación. En tercer lugar, se disminuyen los elementos agresivos y despectivos de las campañas electorales, debido a que todos votan las estrategias de ataque pierden su atractivo (1997; 10). Por otro lado, existen dos argumentos contrarios al voto obligatorio. El primero de ellos señala que la característica coactiva de este tipo de sufragio fuerza a votar a aquellos que no están interesados en política, transformando al voto en un acto indiferente e irreflexivo. Frente a esta idea, Lijphart, contrariamente, plantea que el sufragio obligatorio funciona como incentivo para que los ciudadanos comiencen a informarse. Además, éste puede servir también como campaña de educación cívica y de estimulación política. En general, el voto obligatorio tiene la ventaja de ser un fuerte aliciente tanto para los partidos como para los candidatos, en pro de prestar mayor atención y trabajar más duro para obtener información acerca de los que antes eran abstencionistas (1997; 10). El segundo contraargumento del voto obligatorio apunta a los posibles efectos negativos de una participación electoral excesivamente alta. El peligro que se observa desde esta perspectiva está relacionado con los aumentos bruscos en las votaciones durante períodos de crisis política, en los que los ciudadanos, antes indiferentes, pueden terminar apoyando partidos extremistas. Lijphart, en este caso, indica que lo importante es preocuparse por mantener altos niveles de votación de manera natural y no por cómo es posible conservar la participación en niveles relativamente bajos. Si la participación es siempre alta, las crisis o la presencia de líderes carismáticos no representan situaciones de intranquilidad para la democracia (1997; 10).

En suma, el mayor reclamo hacia un tipo de votación obligatoria se basa en que ésta implica una reducción de la libertad individual, pilar fundamental de la democracia liberal. Sin embargo, aclara Lijphart, el deber de ir a votar es una restricción menor comparada con otros problemas de acción colectiva que la democracia resuelve a través de la coacción (como por ejemplo, el servicio militar y el pago de impuestos), y que son mucho más costosos que presentarse a votar el día de la elección. Además, la obligación de votar no elimina la libertad de que el ciudadano escoja anular su voto. Lijphart, en

definitiva, recalca que el voto obligatorio elimina la posibilidad de que ciertos sujetos sean *free-riders* en el proceso democrático (1997; 11).

CAPÍTULO TERCERO: CIUDADANÍA Y SISTEMA POLÍTICO CHILENO

3.1.- El estudio de la ciudadanía chilena

La primera pieza de la argumentación central de la presente investigación es la definición de la ciudadanía chilena. Se trata de un ejercicio de descripción y caracterización enfocado en las propiedades ciudadanas, en términos políticos y culturales, que permiten construir una matriz de identificación analítica capaz de otorgar elementos necesarios para el desarrollo de la idea fuerza.

La naturaleza de los tópicos en este contexto de estudio es de dos tipos. El primero es de raíz política y se expresa, principalmente, en la confianza ciudadana en la democracia, las instituciones de representación y la efectividad del voto como mecanismo de participación. El segundo componente se refiere a la expresión cultural de la política y se manifiesta en la identificación ciudadana.

Desde el punto de vista de la metodología, se definió que en primera instancia existiría un análisis cualitativo acerca de las características de la ciudadanía chilena, mediante lo cual se contribuirá a fundamentar las posibles explicaciones sobre el comportamiento político y electoral de los ciudadanos nacionales. A su vez, la propia definición de los patrones teóricos de la investigación (conductista desde la perspectiva general y sociopolítico desde el punto de vista de la conducta electoral) permite identificar el aporte de cada temática en estudio: por una parte, la evolución de la participación política y sus características y por otro lado, las formas de comprender la importancia de la política en la vida de los sujetos y la relación de éstos con el activismo ciudadano.

En definitiva, los capítulos tercero y cuarto comprenden el estudio sobre las características de la ciudadanía chilena y la condición de los espacios de participación, respectivamente. En el presente capítulo en particular, se abordan, en primer lugar, las propiedades políticas representativas de la ciudadanía latinoamericana, en el marco de lo cual se apunta a descubrir las singularidades que pudiera presentar el caso chileno. En segundo lugar, se

presenta el estudio cualitativo sobre la ciudadanía nacional, contemplado desde dos perspectivas: la cultural y la política. Se asume, a partir de la definición teórica de Touraine (1994), que la identidad ciudadana, en términos de la propia autodefinición de los patrones que originan, fundamentan y concretan la conducta política de los sujetos (y la construcción de sus imaginarios colectivos sobre el régimen político), está asociada con la valoración de la democracia y la forma en que los individuos desarrollan distintos modos y grados de participación. (1994; 99).

3.2.- Una aproximación a la ciudadanía latinoamericana

Las dinámicas políticas que caracterizan a la ciudadanía latinoamericana son parte de un proceso general que involucra transformaciones y matices comunes a cada país. Al menos así lo fue durante la mayor parte del siglo XX. Se trató de un período de expansión de grupos y sectores políticos apoyados por el Estado, orientados hacia la concreción de espacios económicos y políticos autónomos. La apertura de nuevos mecanismos de participación propició el fortalecimiento de la ciudadanía como un actor importante dentro de un sistema político funcional a las demandas de los agentes participantes de la política.

Sin embargo, el actual escenario es diferente. Los cambios han sido profundos y extendidos. Las formas de hacer política son disímiles al igual como lo son las maneras en que los actores se organizan y plantean sus demandas. Garretón (2001), en este sentido, señala que en América Latina existen nuevos ejes de acción colectiva, en el marco de una transformación de dos dimensiones. Por una parte, el autor nota que la organización responde en mayor medida a los ejes de sentido de la acción en particular. Por otra, que los posibles ejes de acción existentes no forman parte de un único proyecto societal que los ordena y otorga sentido, sino que la prioridad es individual así como también lo es la definición de sus actores (2001; 25).

Garretón reconoce que Latinoamérica ha pasado por un proceso de democratización política importante, el cual posee matices y características

propias dependiendo del caso. Aunque, existen propiedades comunes como son la búsqueda de una democracia consolidada, la necesidad de apoyar el régimen en función de lógicas particulares orientadas a beneficios concretos propios de la democratización social y la crítica a los cambios institucionales sectorizados (2001; 26-27).

Con respecto a la ciudadanía latinoamericana en particular, la acción colectiva, en términos de conformación y manifestación, posee cinco factores centrales. El primero es la nueva valoración que existe sobre la dimensión ciudadana, lo que se expresa, principalmente, en el posicionamiento de demandas afines y de agentes que se plantean defensores de los derechos ciudadanos. En segundo lugar, se presenta un debilitamiento de las tradicionales instituciones que han servido de pilar de expresión ciudadana. Esta es una cuestión visualizada, básicamente, como la amenaza (o la pérdida) de derechos ciudadanos (políticos y económicos) antes conquistados. En tercer lugar, el sujeto colectivo se encuentra limitado debido a la imposibilidad de unificar sus reivindicaciones. Las demandas ciudadanas, fundamentadas en mayor cobertura y mejoramiento de la calidad de los bienes a los que se aspira, responde a las características del grupo que las expresa, lo que implica que los derechos contemplen contenidos diferentes. En cuarto lugar, los poderes frente a los cuales la ciudadanía se constituye como sujeto de derecho son diversos. El Estado ha perdido su capacidad de representar el referente de diferenciación en relación a la identificación ciudadana, lo que significa que los ciudadanos deben conquistar nuevos derechos, en base a lógicas de funcionamiento diferentes. Por último, las demandas y luchas por la reivindicación de los derechos en este contexto otorgan a la ciudadanía una identidad particular basada en la orientación de su reclamo, al mismo tiempo que presenta también su faceta más colectiva (2001; 28-29).

A su vez, los actores y las expresiones colectivas ya no logran constituir cuerpos de ciudadanos estables con planes de largo plazo. Garretón indica que tienden a primar las movilizaciones y las acciones esporádicas, fragmentadas y carentes de redes sociales y representaciones políticas que sean capaces de consolidar resultados importantes (2001; 34).

La imagen de una ciudadanía latinoamericana uniforme, con demandas y propiedades comunes, no es propia de una investigación acerca de las realidades sociopolíticas asociadas con la política institucional. No obstante, las lecturas pertinentes sobre la expresión de conformidad y valoración de la democracia entre los ciudadanos del continente permiten una comprensión con mayor detalle acerca de la composición y opinión de quienes conforman las sociedades políticas en estudio en relación con sus sistemas políticos.

Desde esta perspectiva, los estudios de Latinobarómetro, para el período 1995-2005, determinaron que las crisis económicas no tienen un impacto fundamental en la percepción ciudadana sobre la calidad de sus democracias, encontrándose éstas en un punto de apoyo cercano al 50% (2005; 50). Sin embargo, la concreción de la democracia presenta imperfecciones que persisten a lo largo de la década analizada. Latinobarómetro, en ese sentido, plantea que existen incongruencias entre la cultura democrática y la institucionalidad del régimen, entre las que se encuentran: 1) la cultura cívica, en términos de cumplimiento deficiente de obligaciones; 2) la percepción del Estado de Derecho limitado; 3) la ausencia de un trato igualitario; y 4) bajos niveles percibidos de representación. Estas problemáticas serían las responsables de la baja confianza en las instituciones, del estancado apoyo a la democracia y la creciente indeferencia entre un gobierno autoritario y uno democrático (2005; 50-51).

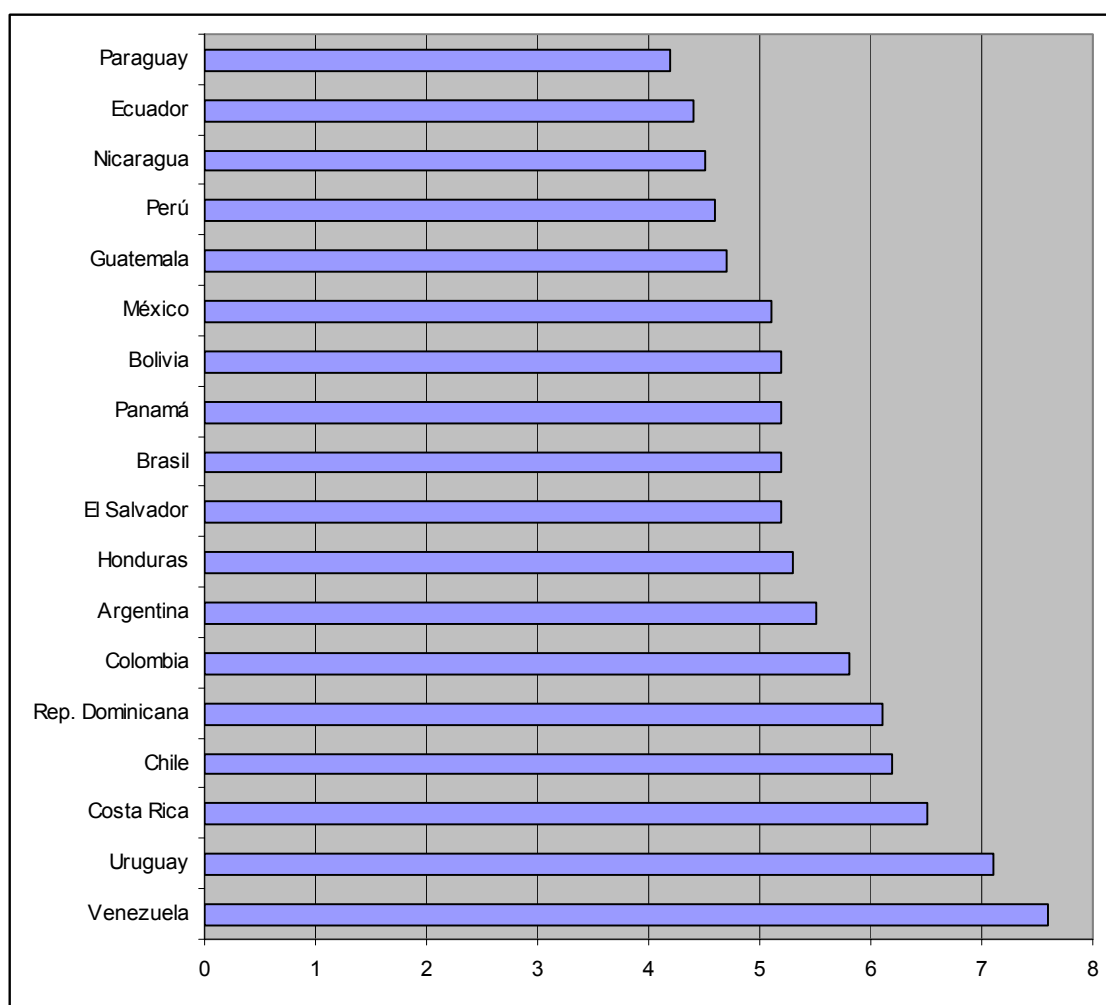
Para los ciudadanos latinoamericanos, el significado de la democracia, de manera constante, ha estado asociado a las libertades individuales. Desde 2001 a 2005, la opción mayoritaria acerca de lo más significativo de la democracia han sido las libertades civiles e individuales, seguidas por la igualdad y justicia. Aunque, cuando se consulta sobre la característica más importante de la democracia la alternativa principal son las elecciones regulares limpias y transparentes. Chile, manifiesta una opinión que lo hace notar como un caso distinto, ya que como característica principal de la democracia los chilenos prefieren una “economía que asegure un ingreso

digno” por sobre las elecciones competitivas (2005; 42). Esta la primera de una serie de particularidades del caso chileno.

La reducción de la importancia de la democracia a un “sistema de solución de problemas” es una constante en los estudios de Latinobarómetro. Tal como notábamos en la pregunta acerca de las principales características de la democracia (donde observamos que para Chile es más significativa la dimensión económica que la electoral), la instrumentalización del régimen político implica, para Latinobarómetro, la disminución de su legitimidad y la predisposición a una evaluación de corto plazo por parte de los ciudadanos (2005; 45).

En términos de evaluación, la democracia en América Latina obtiene un promedio de 5,5 en 2005, en una escala que va de 1 a 10, como lo señala la Figura número uno. Este indicador se sustenta sobre las falencias relacionadas con carencias en términos de cultura cívica, bienes políticos y del desempeño económico de los gobiernos (2005; 49).

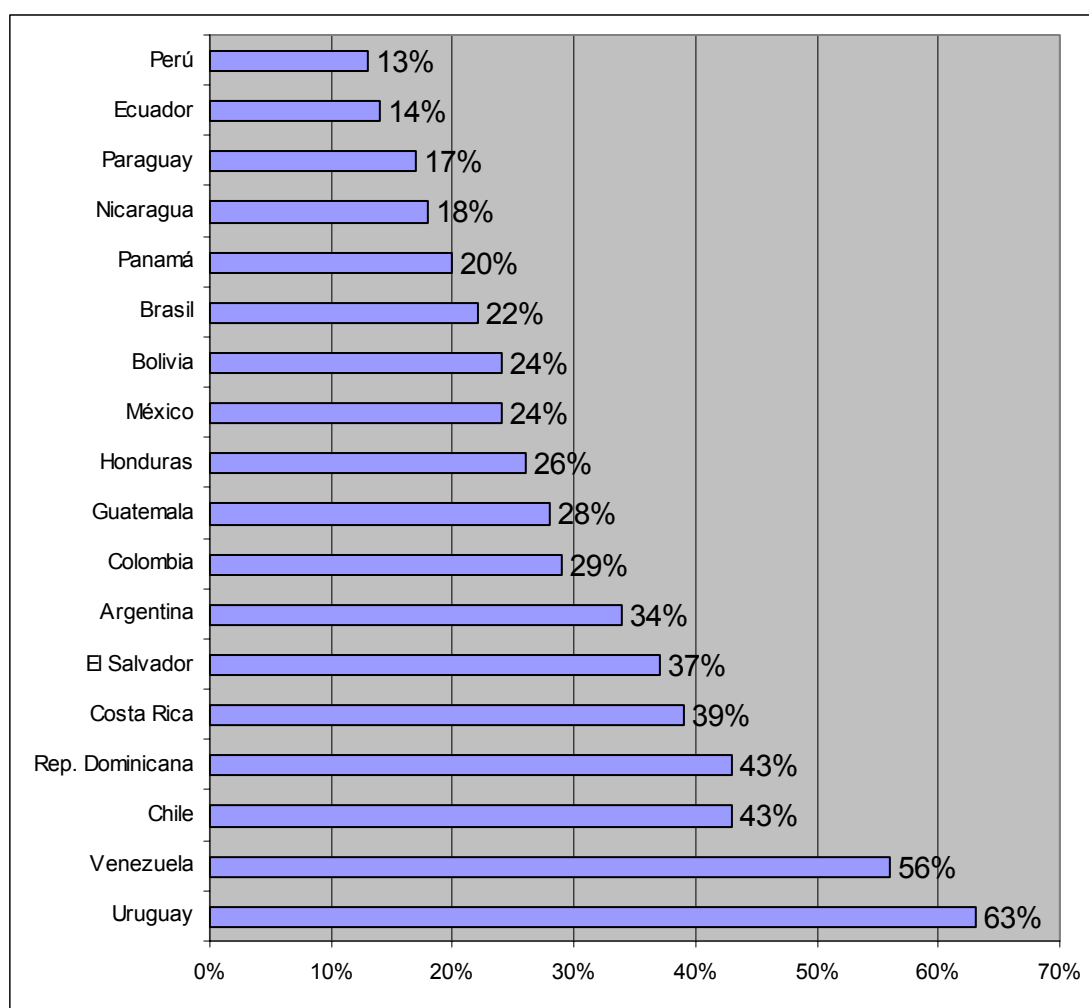
Figura N° 1. Percepción de democracia por país. Escala de 1 a 10.



Fuente: Latinobarómetro (2005).

En una lectura más profunda sobre el grado de la democracia percibido por los propios ciudadanos en sus países, Latinobarómetro indica que la satisfacción manifestada hacia la democracia es muy baja. De un 38% de aceptación en 1995 se decayó a un 31% en 2005. El informe concluye este análisis planteando que el desarrollo convencional del proceso de democratización en América Latina parece estar tomar matices preocupantes en el sentido de representar un fenómeno que tiende a aumentar y que afecta otros ámbitos del desempeño gubernamental (2005; 52).

Figura N° 2. Satisfacción con la democracia.



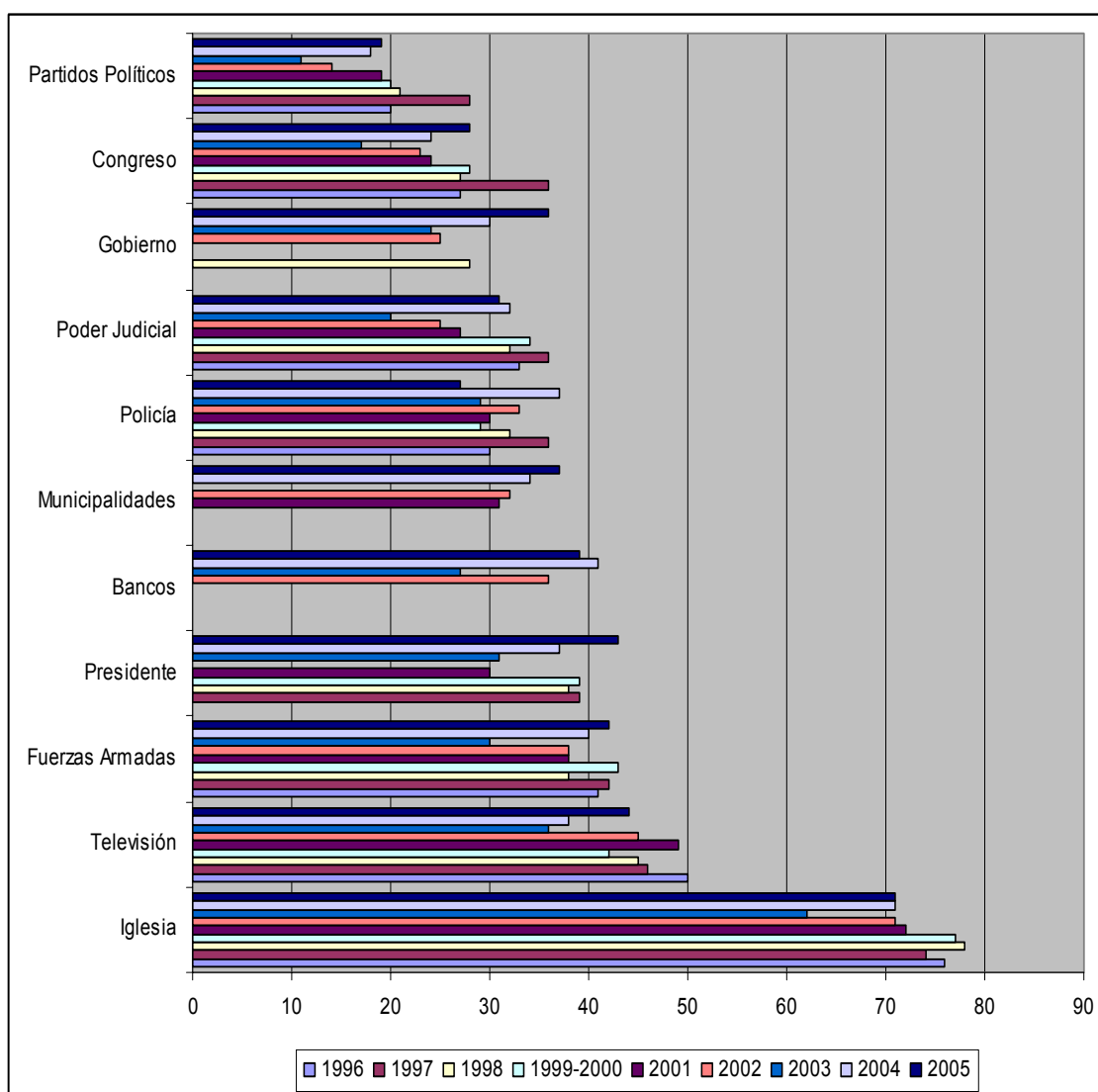
Fuente: Latinobarómetro (2005).

Por otra parte, la confianza que los ciudadanos latinoamericanos depositan en sus instituciones políticas entre 1995 y 2005 no presenta mayores variaciones. De todas formas, el Informe de 2005 destaca que el aumento de la confianza en organismos como las municipalidades y la policía representa la expresión fehaciente de un modo de evaluación ciudadano centrado en el micro espacio. Se plantea que el balance realizado al desempeño de la democracia se sustenta, principalmente, sobre la legitimidad de instituciones cercanas a la ciudadanía, mientras que los órganos de mayor complejidad o lejanía en términos de representación, como el Poder Judicial y en especial los partidos políticos, son mal evaluados.

La interpretación que realiza Latinobarómetro apunta a la creación de bienes económicos o “de corto plazo” por parte de instituciones como las municipalidades en contraste con los bienes políticos o “de largo plazo” por parte de órganos como el Parlamento para explicar la aceptación de las primeras y el rechazo de los segundos. Tomando en consideración esa reflexión, el punto estaría en la importancia que los ciudadanos están otorgando a los resultados y los ámbitos tangibles por sobre las planificaciones y las manifestaciones de representación estratégicas no visibles (2005; 55).

Se observa en América Latina, de manera analítica, un tipo de “democracia de experiencia de vida” que depende de la forma en que los ciudadanos vivan la política cotidiana y se caracteriza por una confianza basada en la cercanía y los resultados de las instituciones (2005; 56).

Figura N° 3. Confianza en las instituciones entre 1996 y 2005 (en %).

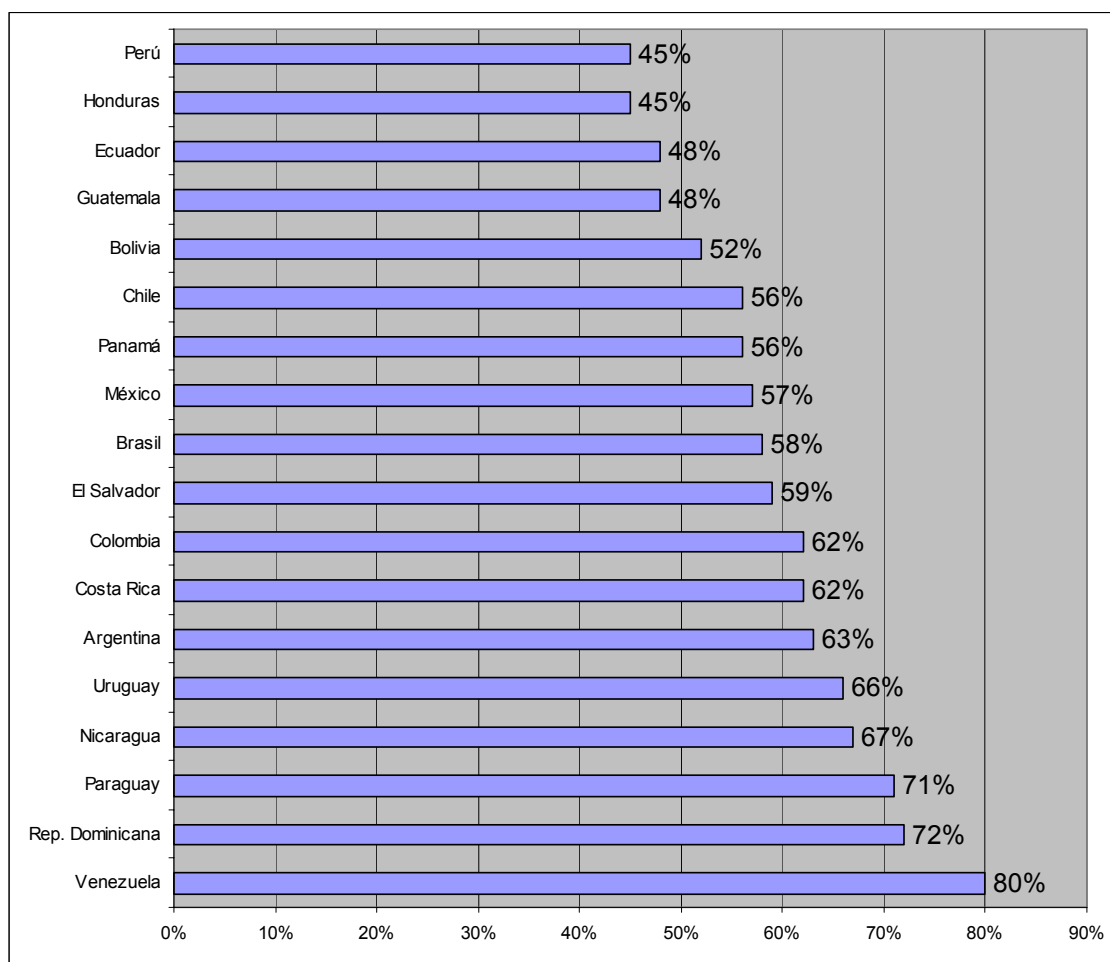


Fuente: Latinobarómetro (2005).

En su último Informe de 2008, Latinobarómetro notó que se produjo un aumento en el interés en política y en los niveles de participación. Lo primero se refiere a un reposicionamiento ciudadano en la escala izquierda derecha, marcado por el crecimiento de la opción de centro (con un 42% en el período 2007-2008). De hecho, de un rechazo a la ubicación en el eje izquierda derecha del 30% en 2002 se pasó a un 19% en 2008. Mientras que lo segundo hace alusión a la mayor movilización política que se presentó en el continente, aunque se trata de un tipo de participación no convencional, ajena muchas veces a los canales regulares y/o institucionales (2008; 75).

En el último decenio, la participación política latinoamericana aumentó del 7% en 1998 al 11% en 2008. Los estudios de Latinobarómetro indican que los países con menores señales de movilización son Chile, Perú, Argentina, Brasil y Bolivia (2008; 97). Además, se observa al mismo tiempo que el voto conserva su valor como método para hacer cambiar las cosas, logrando incluso aumentar su legitimidad desde un 57% en 2006 a un 59% en 2008. De igual modo, la apreciación de las formas no tradicionales de participación incrementó su valoración como mecanismo de transformación política pasando de un 14% al 16% durante el mismo período de tiempo anterior (2008; 98).

Figura Nº 4. El voto es lo más efectivo para cambiar las cosas.



Fuente: Latinobarómetro (2008).

El llamado de atención puesto sobre el aumento en la valoración de las formas alternativas de participación responde, de acuerdo con Latinobarómetro, a una nueva mirada que los ciudadanos realizan sobre la

democracia y sus características (2008; 100). Luego de complejos períodos autoritarios y procesos de transición, la articulación de demandas devino en formas institucionales bajo el supuesto de cambio político limitado. Sin embargo, en la actualidad es posible visualizar una aceptación de las manifestaciones públicas, tales como las protestas, como una parte normal e incluso fundamental de la democracia. El Cuadro número uno muestra las diferencias que existen entre las sociedades latinoamericanas con respecto a la aceptación de formas no tradicionales de participación. La mayoría acepta las manifestaciones como parte del normal funcionamiento de la democracia. Cuando se consulta acerca de lo indispensable o el valor que las manifestaciones poseen en relación con la inclusión de demandas o la posibilidad de hacer parte a los jóvenes en la política, se nota una aceptación más menos matizada. Sin embargo, el caso chileno es el que se encuentra más cercano a la idea de que las manifestaciones no se orientan a objetivos concretos y que sólo representan espacios de vandalismo y destrucción de propiedad pública.

Cuadro Nº 1. Calificación de Manifestaciones Públicas (en %).

	Son normales en democracia	Son indispensables para que las demandas sean escuchadas	Es un modo que tienen los jóvenes de sentirse parte de algo	Sólo producen desmanes y destrozos
Uruguay	77	58	68	36
Brasil	77	71	73	57
Venezuela	77	67	69	47
Paraguay	77	78	73	55
Argentina	76	63	58	57
Colombia	74	73	75	48
Chile	73	57	65	71
Perú	69	67	58	45
Panamá	64	60	49	43
Nicaragua	63	65	57	43
Honduras	55	57	50	43
R. Dominicana	52	43	40	44
Costa Rica	52	51	53	44
Bolivia	50	49	39	54
Guatemala	48	53	40	49
México	47	56	56	65

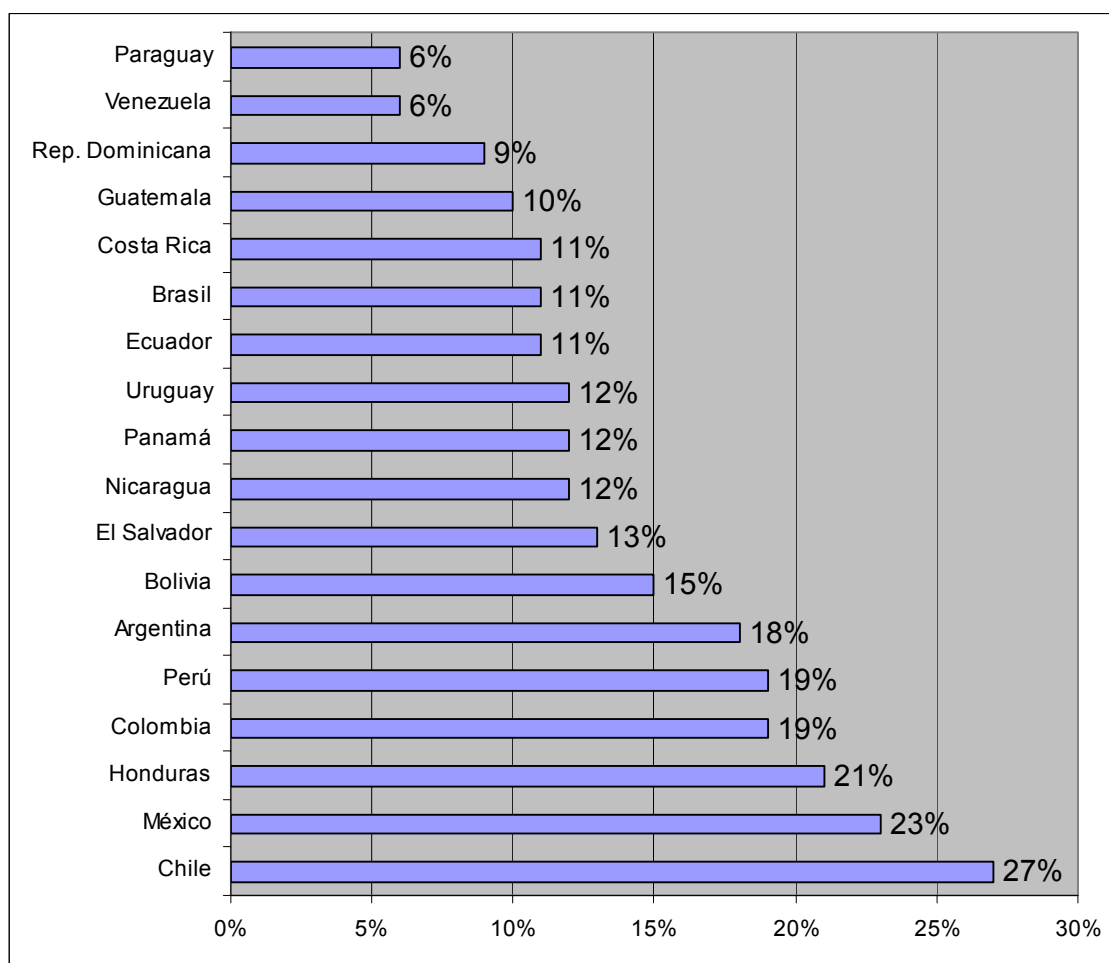
Ecuador	47	45	44	44
El Salvador	44	40	31	37

Fuente: Latinobarómetro (2008).

Por cierto, el Informe de 2008 reafirmó la tendencia de sus predecesores en el sentido de expresar nuevamente problemas de desconfianza entre ciudadanos y hacia la ecuanimidad de la democracia. Por ejemplo, la desconfianza que existe entre los propios ciudadanos representa una constante en materia de comunicación política. El mencionado Informe de 2008 muestra que desde 1995 a la fecha, el promedio de ciudadanos que no dice lo que piensa de la política ha sido de 60%. Esto es un reflejo de sociedades que no asimilan la pluralidad de la región, mostrando, en el fondo, una carencia de tolerancia hacia las diferencias políticas (2008; 78).

En segundo lugar, además de los problemas de confianza, existen entre los ciudadanos latinoamericanos una notoria, aunque decreciente, falta de seguridad sobre la capacidad que poseen en relación a la posibilidad de alterar su propia realidad política. En promedio, en América Latina el 14% piensa que no puede influir para que las cosas cambien. Según la figura número cinco, el país donde menos confianza existe en la capacidad ciudadana de modificar la situación política es Chile, donde el 27% de los encuestados por Latinobarómetro cree que sus esfuerzos no pueden contribuir a mejorar las condiciones de su país. En Paraguay y Venezuela es donde más esperanzas existen acerca de lograr influir de manera real en los asuntos políticos importantes (2008; 100).

Figura N° 5. Desconfianza ciudadana en la posibilidad de alterar la realidad política.

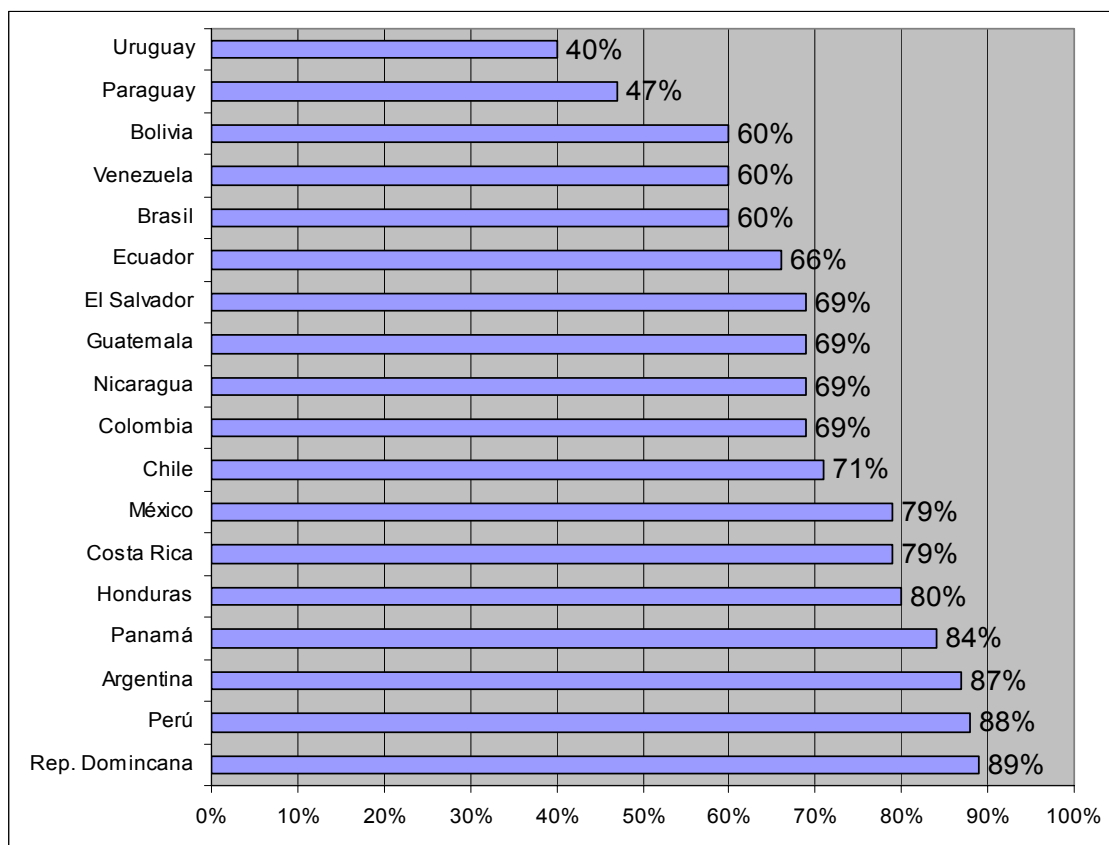


Fuente: Latinobarómetro (2008).

En tercer lugar, existe una amplia mayoría de latinoamericanos que cree que sus sistemas políticos no son imparciales en términos de repartición de beneficios políticos. A excepción de Uruguay y Paraguay, la mayoría de los encuestados de todos los países perciben que sus intereses no se ven representados. En promedio, el 70% de los latinoamericanos cree que su país es gobernado por unos pocos y lo hacen en su propio beneficio. Es interesante notar que esta percepción de desigualdad en materia de representación es mayoritaria y muchas veces cercana a la totalidad de los encuestados. Es decir, en República Dominicana, por ejemplo, en general todos opinan que su gobierno está orientado al beneficio de herméticos grupos privilegiados (2008; 82). Este indicador puede reflejar problemas como la corrupción al interior de la

Administración Pública o también falencias en los sistemas de asignación de los puestos de representación políticos.

Figura N° 6. Percepción de gobiernos orientados al beneficio de unos pocos.



Fuente: Latinobarómetro (2008)

Por último, el Informe de 2008 incluyó una consulta inédita referida a la comparación subjetiva que cada ciudadano encuestado manifestó acerca de la calidad de su democracia en relación con las existentes en el resto de la región. Frente a la pregunta, “¿piensa usted que la democracia en su país funciona mejor, igual o peor que en el resto de América Latina?”, Chile fue el país que se autopoicionó como el de la democracia de mayor calidad en términos comparados. Un 44% de los encuestados chilenos cree que su democracia es superior a la existente en los otros países del continente. Vemos como a pesar de creer que sus esfuerzos son inútiles a la hora de introducir cambios fundamentales en su sistema político, los ciudadanos chilenos

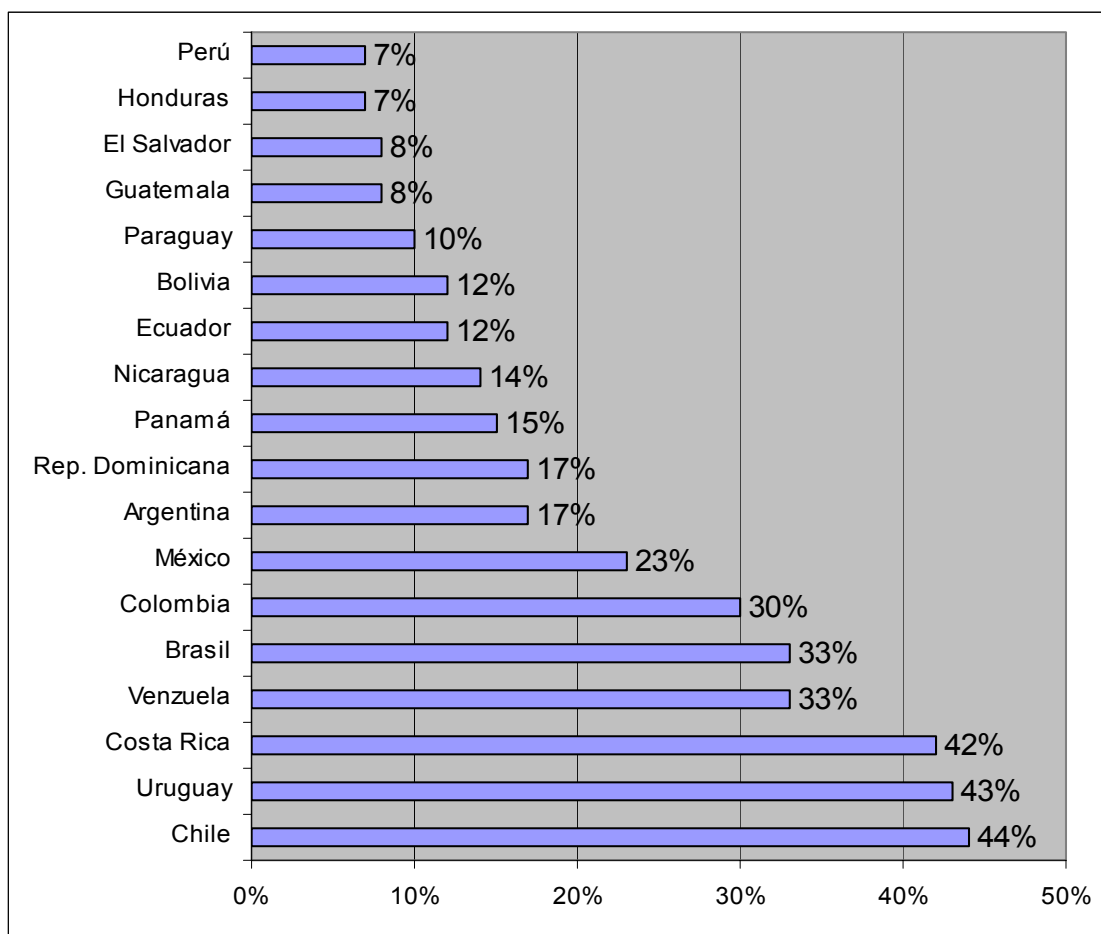
perciben que el funcionamiento de su democracia es mejor que en otros países.

Interesante es también observar el bajo valor comparado que otorgan a sus democracias, en general, los ciudadanos latinoamericanos. Como se visualiza en la figura número siete, en la mayoría de los países estudiados la valoración comparada de la democracia es menor al 20%.

De todos modos, es necesario señalar que este indicador no se refiere a la calidad o el grado de democracia que los ciudadanos perciben en sus respectivos sistemas políticos, sino que hace alusión a la impresión personal que se posee con respecto a la realidad de otros países¹.

¹ En este sentido, son relevantes los factores que permiten la formación de opiniones sobre la realidad de otros sistemas políticos, en especial el papel que juegan los medios de comunicación. Sin embargo, la discusión sobre el rol de los medios en materia de percepción democrática del propio régimen por parte de los ciudadanos es parte de un análisis distinto al que sustenta la presente investigación.

Figura N° 7. Valoración ciudadana del funcionamiento de la propia democracia en relación al resto de la región.



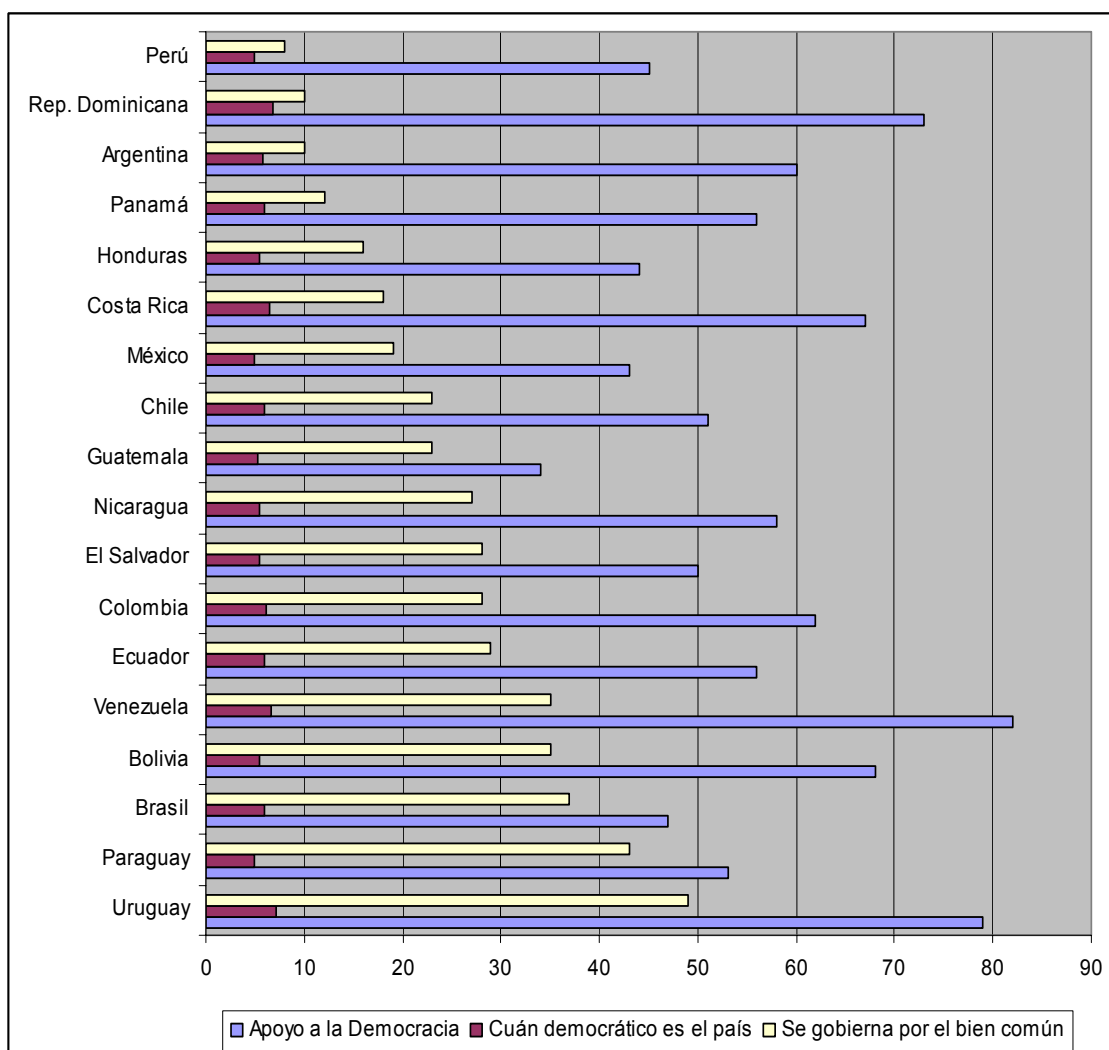
Fuente: Latinobarómetro (2008).

El caso chileno presenta otras particularidades importantes. Como observamos anteriormente, los chilenos piensan que su democracia funciona mejor que en el resto de los países de América Latina. Sin embargo, desde una perspectiva mucha más detallada es posible notar profundas y severas contradicciones en la ciudadanía chilena, en especial en lo que se refiere a su formación de identidad. Más adelante retomaremos este punto. Por ahora, nos limitaremos a considerar dos indicadores sobre el caso chileno. En primer lugar, el apoyo a la democracia. En segundo lugar, la percepción de que se gobierna pensando en el bien común.

Acerca del respaldo ciudadano a la democracia, Chile presenta un 51% de apoyo. Esta cifra es menor al promedio que presenta el total de países en

América Latina (57%). Cuando se consulta sobre cuán democrático es el país, el resultado de Chile, en una escala de 1 a 10, es de 6, superior al 5,8 que es el promedio de la región. Finalmente, acerca de la orientación comunitaria de la democracia como forma de gobierno, en Chile sólo el 23% cree que el bien de todo el pueblo está representado, garantizado y promocionado por la institucionalidad democrática (2008; 105).

Figura N° 8. Apoyos, actitud y percepción de ecuanimidad en relación a la democracia en América Latina².



Fuente: Latinobarómetro (2008).

En general, observamos que las sociedades latinoamericanas presentan desconfianza no sólo hacia su sistema político sino que también sobre sus propias capacidades ciudadanas en términos organizacionales y propositivos. Tal como lo señalaba la teoría sobre los actores y sus formas de participación contemporáneas, en América Latina tienden a primar organizaciones esporádicas, carentes de programación y espacios de representación, basadas en objetivos puntuales y sectoriales, incapaces de introducir cambios

² Apoyo a la democracia en %; Cuán democrático es el país se basa en una escala de 1 a 10, donde 1 es “no democrático” y 10 “totalmente democrático”; y la opción “Se gobierna por el bien común” representa el porcentaje de apoyo a esa alternativa en la pregunta “¿Para quién se gobierna?” (Latinobarómetro, 2008; 105).

políticos transversales. La principal reflexión acerca de la valoración que cada ciudadano presenta sobre la democracia en términos personales, basándose en sus propias experiencias asociadas con el funcionamiento de las instituciones, invita a pensar en la presencia de nuevas formas de relación entre la ciudadanía y la política (electoral, partidista e institucional).

Es destacable, en este sentido, que algunas sociedades parecen estar asimilando el hecho de que la democracia consta de un proceso largo que comprende, a su vez, instancias de aprendizaje social y político, sin las cuales el régimen político carece de una aceptación “natural” por parte de los ciudadanos. El proceso de aprendizaje se observa en la aceptación ciudadana de expresiones políticas como las manifestaciones públicas. Una segunda lectura sobre esta opinión, en cualquier caso, podría indicar que las formas no tradicionales de participación son percibidas como canales de transformación de la realidad, en donde los métodos convencionales se perciben como ineficaces. En pocas palabras, el respaldo ciudadano a la democracia en América Latina contempla la valoración del voto como instrumento de cambio sociopolítico, aunque se trata también de un apoyo que se contrasta con la evaluación ciudadana de corto plazo sobre el desempeño de las instituciones políticas y la desconfianza entre los sujetos y hacia la ecuanimidad de los gobiernos.

3.3.- La Ciudadanía Chilena

Una leve aproximación a la realidad de la ciudadanía latinoamericana nos enseñó que Chile es un caso llamativo. Si bien comparte con el resto de países latinoamericanos las principales posturas políticas acerca de aspectos generales de la democracia, en una revisión un tanto más minuciosa notamos que existen varias particularidades. En primer lugar, para los chilenos la democracia es un régimen funcional a las demandas, lo que se refleja en que la principal propiedad de ésta en el país es su capacidad de asegurar los ingresos económicos. En segundo lugar, a diferencia de la mayoría de los países donde existe aceptación (e incluso valoración) de las manifestaciones públicas de protesta, en Chile, básicamente, se cree que éstas sólo sirven para lograr que las demandas sean escuchadas. Por último, la mayor particularidad del caso

chileno radica en el hecho de que el país sea percibido por sus ciudadanos como el sistema político donde mejor funciona la democracia en relación al resto de América Latina, pero sin embargo, es, al mismo tiempo, contemplado por los mismos chilenos como un régimen político que gobierna en función de los beneficios de grupos minoritarios. Lo paradójico está presente en la valoración depositada en la democracia chilena, aceptando que no es un régimen ecuánime, en el cual, además, la posibilidad de introducir cambios no es una alternativa que los ciudadanos noten como propia (al margen del hecho de que más de la mitad de los chilenos valoren el voto como el mecanismo de participación de mayor efectividad).

Es interesante observar qué pasa con la ciudadanía chilena. ¿Qué piensan los chilenos acerca de su sistema político? ¿Cuál es su autopercepción acerca de lo que significa ser un ciudadano en Chile? ¿Cómo se construyen la relación entre los ciudadanos y entre éstos y la institucionalidad? A continuación se presenta una descripción sobre el ciudadano chileno en términos de identidad y la relación con su opinión acerca de la política, la democracia y las formas de abordar la participación. La idea es comprender las características de los imaginarios colectivos con la intención de sumar al análisis principal el estudio sobre los factores subjetivos (individuales y grupales) de la ciudadanía nacional.

Luego de la revisión sobre la identidad ciudadana, se retoman los factores políticos propios de la ciudadanía chilena, en el marco de un análisis centrado en el grado de confianza institucional, el interés en política y la relación entre las demandas y lo que se espera de la democracia.

3.3.1.- El ciudadano chileno

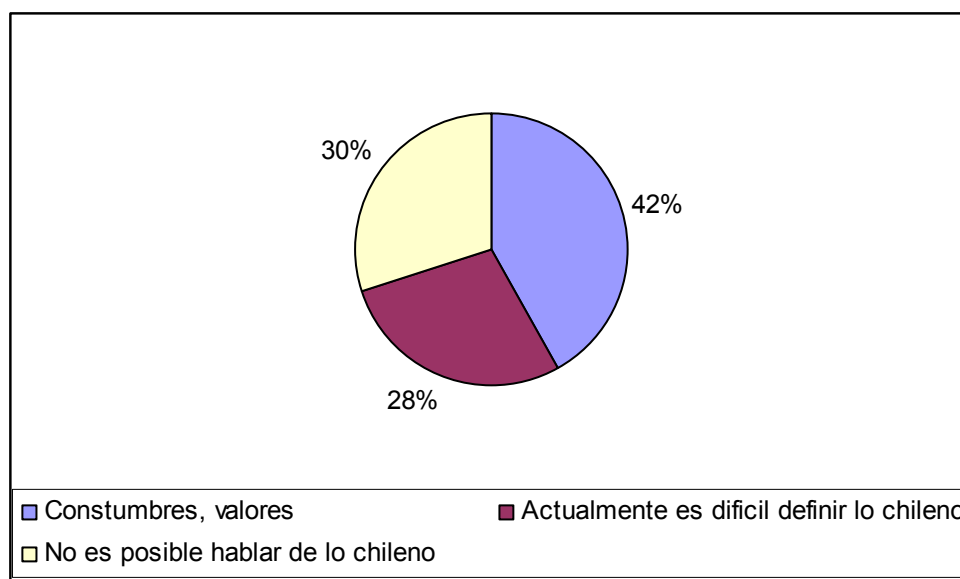
La definición de las características propias de un ciudadano chileno se ha tornado una tarea compleja y exhaustiva. Es más difícil todavía encontrar propiedades comunes compartidas por todos y cada uno de los chilenos. El hecho de establecer diferenciaciones en términos electorales, de edad, género

y clase permite cimentar las investigaciones acerca de temas ciudadanos sobre conceptos aceptados tanto por los estudiosos como por los sujetos en estudio.

Sin embargo, las consideraciones que representan la esencia de la identidad ciudadana, no son tomadas en cuenta desde una perspectiva institucional basada en definiciones legales. Tal como indicaba Touraine (1994), la ciudadanía traspasa los límites normativos de la nacionalidad y se concreta en la conciencia de pertenencia a una colectividad política (1994; 99). En este sentido, el estudio sobre la cultura democrática se basa en su importancia para el desarrollo de la identidad ciudadana en relación con la confianza en las instituciones de representación (1994; 219-220).

En concreto, uno de los principales referentes de análisis en materia de ciudadanía chilena es el Informe de Desarrollo Humano “Nosotros los chilenos” del PNUD publicado en 2002. En aquel estudio se señaló que hablar de lo chileno ha dejado de ser algo evidentes para todos. Las problemáticas sobre las imágenes que cada ciudadano presenta acerca de lo chileno y las relaciones de éstas entre sí tienden a provocar que los intentos por definir los aspectos nacionales centrales se personalicen y las interrogantes en torno al debate sean factores de incomodidad e irritabilidad (2002; 64).

Figura N° 9. En relación a las formas de entender “lo chileno”.



Fuente: PNUD (2002).

Una primera interpretación acerca de las propiedades nacionales sería la poca credibilidad que los ciudadanos chilenos expresan sobre sus propias características. Tiende a primar el desconcierto al momento en que se consulta por el conocimiento sobre la identidad nacional. La Figura número nueve muestra que para casi dos tercios de los ciudadanos chilenos no existe algo que pueda ser definido como “lo chileno” en términos de identidad colectiva así como tampoco sería posible comprender al país como la expresión de la identidad nacional (2002; 65).

De todas formas, el PNUD, en un intento por encontrar formas y perspectivas de análisis adecuadas, desarrolló una plataforma de comprensión de los principales aspectos de los chilenos a partir de una diferenciación en términos socioeconómicos. En función de la búsqueda de explicaciones acerca de la identidad chilena, el estudio logró dilucidar tres puntos de vistas, separados a su vez, por las expectativas y experiencias personales que cada ciudadano estudiado haya tenido del país.

Para los ciudadanos económicamente acomodados, las interrogantes acerca de qué es Chile y cuáles son sus características son resueltas desde una visual externa y “desde arriba”. Su propia perspectiva, en general, es de una imagen cosmopolita basada en su capacidad de poder comparar a Chile con otros países que ellos conocen. Sobre ese conocimiento, estos ciudadanos desarrollan un sentido de superioridad asociado al país. Es por ello que buscan resaltar las diferencias de su condición de clase, en especial de sus formas de vida cotidiana. En este sentido, la chilenidad de estos ciudadanos es la de los “triunfadores”, siendo un imaginario propio de la comunidad que se siente ganadora y se identifica orgullosamente con Chile (2002; 66).

Por otra parte, la percepción de los ciudadanos de clase media es muy distinta. Se trata de una visión “desde dentro”, es decir, con un sentido mucho más notorio de pertenencia, aunque no por ello deja de carecer de contenido. Los ciudadanos de sectores medios tienden a identificarse abiertamente como chilenos, pero presentan inconvenientes cuando se les consulta acerca del significado de esa identidad. La valoración de la identificación nacional de estos

ciudadanos no logra ser un foco de orgullo. Contrariamente, expresa claros factores chauvinistas basados en escasos y magros triunfos deportivos y opiniones xenófobas. En términos discursivos, la clase media manifiesta confusión y desorientación. Posiblemente debido al hecho de identificarse con del país no puede adoptar una postura de crítica radical frente al sistema político (2002; 66-67).

Finalmente, los ciudadanos de menos recursos plantean que Chile está dividido y hablan sobre el país y sus características “desde fuera”, pero a diferencia de los ciudadanos más acomodados éstos lo hacen no “desde arriba” sino “desde abajo”. Se autoperciben como excluidos y consideran que “lo chileno” se asocia a límites y formas de exclusión institucionalizadas, lo que genera una sociedad inmóvil. En efecto, estos ciudadanos no valoran los cambios del país y aseguran que las cosas siguen igual que siempre (2002; 66).

En suma, el hecho de reconocer que la lectura acerca de las posibles definiciones de las características de los ciudadanos chilenos pueda ser realizada “desde fuera”, es decir, a partir de su visualización como propiedades que pertenecen a otros y que son parte de otra época, refleja que la identidad nacional ciudadana ha abandonado su carácter de obviedad para los mismos ciudadanos.

Ahora, a partir de una primera revisión sustentada en criterios socioeconómicos, es posible realizar una segunda reflexión acerca de los ciudadanos chilenos basada en factores subjetivos como la crítica y la falta de confianza asociados, a su vez, con la forma que haya adoptado la experiencia personal. En relación con las características identificadas anteriormente, el PNUD construye una segunda matriz acerca de la ciudadanía chilena sustentada en tres maneras en las que los sujetos en estudio dicen haber experimentado la realidad política del país.

En primer lugar, del mismo modo que en la primera tipificación, esta nueva revisión identifica a una clase de “ciudadano orgulloso” y confiado en el

proyecto de país. Sus principales características son la adhesión a la actual forma de la democracia y su confianza con respecto a mejoras constantes en su situación económica basada en su alta estima de sus capacidades individuales. También considera que los cambios políticos y económicos emprendidos son positivos y que apuntan a objetivos claros (2002; 70).

Los dos grupos de ciudadanos restantes son críticos del sistema político chileno. Por una parte, está el “chileno inseguro”, el cual considera que en la actualidad es difícil hablar sobre lo chileno y expresa que los escasos factores de identidad nacional le generan confusión y desilusión. Si bien no pertenece a los estratos socioeconómicos más bajos se autopercibe como un perdedor en relación con el sistema económico y realiza una mala evaluación de su trayectoria financiera y de su actual salario. No deposita confianza en la orientación de los cambios políticos y económicos, así como tampoco en otras personas o en sus propias capacidades aún cuando posee las herramientas y el conocimiento necesario para desenvolverse en el campo laboral (2002; 70-71). Por otro lado, está el “chileno molesto”. Se trata de un ciudadano políticamente desafecto, sin identificación política o partidista y que no se encuentra inscrito en los registros electorales y si lo está, simplemente, no concurre a votar. Acerca de lo chileno, cree que es imposible hablar de una identidad nacional, aseverando que él no se siente parte del Chile actual. En materia de cambios políticos y económicos, este sujeto plantea que esencialmente todo sigue igual y que las variaciones son sólo aparentes (2002; 71).

En síntesis, los primeros acercamientos al análisis sobre el ciudadano chileno indican que el modo en que se definen las características de la ciudadanía nacional depende de la propia experiencia personal y las percepciones subjetivas de los individuos. El PNUD señala, en este sentido, que lo chileno no existe fuera de las experiencias, en términos de triunfos o fracasos, de los ciudadanos (2002; 71). La lectura sobre la importancia de la cotidianidad se manifiesta en el hecho concreto de que la experiencia parece adquirir dos expresiones claras: la del ganador y la del perdedor. Esta interpretación no se basa exclusivamente en el valor de la experiencia asociada

a la inserción de los sujetos en el proceso económico, sino que también involucra la forma y relevancia de su asociatividad. De hecho, la opinión que los ciudadanos sostienen sobre lo propiamente chileno y su sentido está claramente vinculado con la posición que los sujetos ocupen en el desarrollo de los procesos políticos y económicos (2002; 72). En términos concretos, del total de ciudadanos encuestados, dos tercios se califican en la dimensión de perdedores, por lo que presentan también una alta desconfianza sobre lo que el país representa y busca. De la misma manera, el sentido de los cambios es central en la forma en que los ciudadanos valoran las posibilidades del futuro. El PNUD plantea que posiblemente debido a la negativa evaluación ciudadana sobre las transformaciones del país es que se genera el progresivo rechazo a lo chileno, lo que se manifiesta, principalmente, en la erosión de la identidad nacional (2002; 72).

Por cierto, es lógico que la propia concepción del “nosotros” tienda a desvanecerse cuando existe poca confianza en la fortaleza de las relaciones sociales y las instituciones políticas. Sin embargo, es todavía más grave que la identidad y el sentido de pertenencia se diluyan, esencialmente, debido a la exclusión que la mayoría de los ciudadanos acusan experimentar. En este sentido, la posterior crítica hacia el sistema político encuentra su fundamento en la propia definición cultural e identitaria de la ciudadanía nacional. A priori, los desafíos que plantea la superación de la desafección política están directamente relacionados con factores que no sólo son sociales o políticos sino que también económicos.

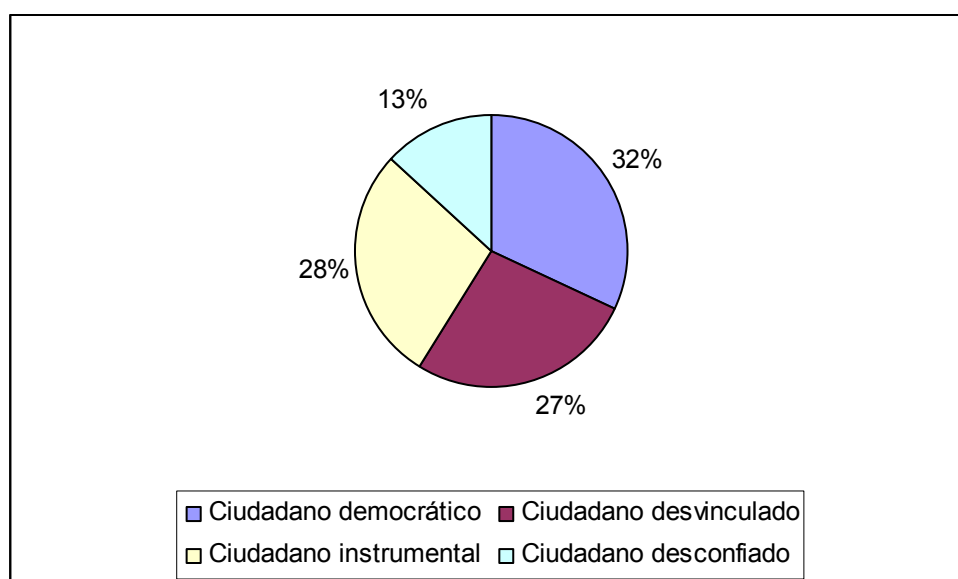
3.3.2.- El imaginario colectivo ciudadano

Es poco probable que exista una única imagen de país compartida por todos los ciudadanos. Como observamos anteriormente, la opinión acerca de la realidad política y económica actual y la posterior identificación ciudadana con ésta depende en gran medida de la experiencia del sujeto en estudio. Por lo tanto, a partir de la premisa anterior es posible plantear de manera preliminar que existen dos sustentos centrales que definirían el imaginario colectivo ciudadano nacional. Por una parte, está la ya mencionada distinción entre

“ganadores” y “perdedores”, la cual se sustenta en aspectos de percepción culturales relacionados con la situación socioeconómica del ciudadano pero no dependientes de ésta. Por otra, aparece la división relacionada con la participación entre una orientación privatista y una social. Ambos imaginarios son claramente notorios en la ciudadanía chilena y caracterizan la actitud que los sujetos presentan hacia la política y la sociedad.

En términos específicos, asociadas con las ideas que los ciudadanos poseen sobre la política existen, al menos, dos consideraciones teóricas relevantes. La primera tiene que ver con la postura ciudadana acerca de la relevancia de la arena política, en el marco de lo cual la política se asocia al conflicto y la construcción de soluciones. La segunda orientación se refiere a la confección de imaginarios colectivos a partir de la visión que se posea con respecto a la política. Ambas posturas implican distintos grados de compromiso y formas de participación (2002; 273). De acuerdo a la idea anterior, es posible observar la existencia de dos imaginarios colectivos generales: 1) apoyo y confianza en el régimen democrático incluyente; e 2) indiferencia y desconfianza en el régimen democrático excluyente. A partir de estos imaginarios se derivan cuatro tipos de ciudadanos: a) el ciudadano democrático; b) el ciudadano desvinculado; c) el ciudadano instrumental; y d) el ciudadano desconfiado.

Figura N° 10. Tipos de Ciudadanos según imaginarios políticos.



Fuente: PNUD (2002).

El primer ciudadano identificado está asociado al imaginario político democrático, por tanto, se caracteriza por valorar positivamente la participación ciudadana y reflejar fidelidad hacia los ideales de un régimen democrático. Posee un perfil nítido que permite visualizar tres propiedades básicas. La primera de ellas es la fuerte relación que este ciudadano presenta entre su imaginario democrático y las prácticas de convivencia social. En segundo lugar, es notorio en estos ciudadanos un horizonte espacio-temporal marcado por metas de futuro y consideraciones acerca del país como su espacio relevante. En tercer lugar, estos ciudadanos presentan un mayor grado de individualización, lo que se expresa en su manifestación particular de autoconciencia, autodeterminación y autorrealización. El supuesto en este último caso tiene que ver con la relación que existe entre la capacidad autopercebida de poder alterar la realidad sociopolítica y el hecho de asumir en mejores condiciones las incertidumbres propias de la política democrática. En materia económica, este ciudadano se califica como ganador, poseedor de una fuerte confianza en el desarrollo del país y se encuentra también motivado por las oportunidades que el sistema le ofrece (2002; 273-274).

El segundo ciudadano descrito es el desconfiado, el cual se caracteriza por tres signos relevantes: la identificación de la democracia como un juego de

azar, la aceptación de que un régimen autoritario podría ser mejor que uno democrático y la disposición a participar política y electoralmente en el marco de una fuerte desconfianza hacia los partidos (2002; 275). En términos generales, se trata de sujetos que presentan una actitud de apertura hacia la sociedad, aunque es una predisposición matizada debido a que es un interés más bien selectivo en la inserción en las redes de convivencia social. Es notoria una incongruencia en la autopercepción de estos ciudadanos, puesto que la mayoría de ellos son individuos de estrato socioeconómico alto que se consideran a sí mismos como perdedores. Su sentido de pérdida se manifiesta en dos ejes: sobre los cambios sociales y el sistema económico. Con respecto a lo primero, presentan confusión, acerca de lo segundo, expresan inseguridad. De todas formas, éstas no son las únicas particularidades que estos ciudadanos presentan. Otra particularidad importante deriva de su propio imaginario incongruente caracterizado por el constante cuestionamiento hacia los referentes de la política democrática y la negativa evaluación sobre las transformaciones políticas y económicas ocurridas y en proceso (2002; 275).

Luego, el tercer y cuarto tipo de ciudadanos, que representan un poco más de la mitad de los sujetos estudiados, están asociados al imaginario crítico de la democracia. Ambos ciudadanos presentan propiedades comunes, como el hecho de pertenecer a estratos socioeconómicos medios-bajos y bajos y por manifestar un horizonte subjetivo limitado al espacio temporal presente (2002; 275). Aunque expresan variaciones acerca del grado de desconfianza en la política y en la sensación de exclusión experimentada. El primero de ellos es el ciudadano instrumental, el cual es indiferente con respecto a la democracia y tiende a reducir el rol de la política a un tipo de participación local e instrumental. Asocia a la democracia exclusivamente con sus procedimientos más notorios y prefiere una participación no política y centrada básicamente en aspectos funcionales y orientados a resultados concretos en relación con las demandas y problemáticas locales. Sin embargo, dos son los aspectos medulares que definen este imaginario. Primero, está la confianza hacia el buen funcionamiento del sistema económico, lo que explica que este ciudadano se autoperciba como ganador (un “ganador sacrificado”) a pesar de pertenecer a la clase media-baja. Segundo, se trata de un imaginario asocial caracterizado

por la centralidad de la vida privada. En este sentido, la democracia es experimentada como competitiva y conflictiva, siendo en ese contexto donde la privatización emerge como el factor que permite eludir esas características de la política (2002; 276).

El último imaginario es el del ciudadano desvinculado. Sus principales características son la completa desafección con la política y la indiferencia con el régimen democrático, al cual conciben como elitista y excluyente. Al igual que el tipo de ciudadano anterior, éste presenta un rechazo al imaginario democrático y a la posibilidad de posicionarse en el eje izquierda derecha. Pero a diferencia del ciudadano instrumental, el desvinculado manifiesta una opinión más crítica hacia la democracia. Para él, el régimen no presenta siquiera una utilidad instrumental y no espera nada de parte de la democracia o la política. Por otro lado, a pesar de pertenecer a un estrato socioeconómico superior al del ciudadano instrumental, este ciudadano acusa una doble exclusión: una de tipo económica y otra social. En suma, la orientación de este imaginario no da espacio a las oportunidades políticas. De hecho, el PNUD califica a este ciudadano como “molesto e inseguro”, carente de cualquier referente nacional y afinidad política que le permita otorgar sentido a la democracia (2002; 276).

En síntesis, la distancia cultural entre los dos imaginarios colectivos principales, y los problemas de comunicación asociados a este fenómeno de diferenciación social, es lo que el PNUD determinó como el principal desafío de la construcción del “nosotros” en el país (2002; 277). Los imaginarios se estructuran de acuerdo a tres ejes generales: el factor económico, participativo y de adhesión a la democracia. A su vez, las diferencias culturales que estas distinciones mayores implican son las que dificultan que los sujetos se asuman como actores con capacidades reales de creación de oportunidades y ejecución de las mismas. Por cierto, el problema, en este sentido, no radica en el hecho de que existan varios imaginarios ciudadanos sino en las dificultades en términos de comunicación e interpretación que entre ellos existe. Además, el análisis sobre las propiedades políticas de la ciudadanía chilena presenta serias particularidades al saber que se sustenta sobre una mayoría de sujetos

que se perciben como excluidos, indiferentes y desconfiados en relación con la actividad política.

3.4.- Las primeras características políticas de la ciudadanía chilena

En una primera aproximación, el PNUD (2000) determinó que durante la década de los noventa en Chile la democracia se planteó como el mediador entre el sistema político y la ciudadanía. El desafío de la década para la democracia estuvo en lograr la complementariedad entre las demandas subjetivas de los ciudadanos y las exigencias propias de los sistemas funcionales. Las dificultades de la política para identificar y, por lo tanto, articular las motivaciones, las experiencias y los sentidos implícitos de las vivencias cotidianas de los ciudadanos, implican un costo importante al momento en que los códigos propios del sistema político deben ser interpretados en forma de respuesta por parte de la ciudadanía (2000; 174). Las instancias de participación abiertas por el Gobierno (detalladas en el capítulo siguiente) representaron los primeros intentos de cimentar estructuras de canalización de demandas en el marco de políticas tentativas y programas pilotos (2000; 177).

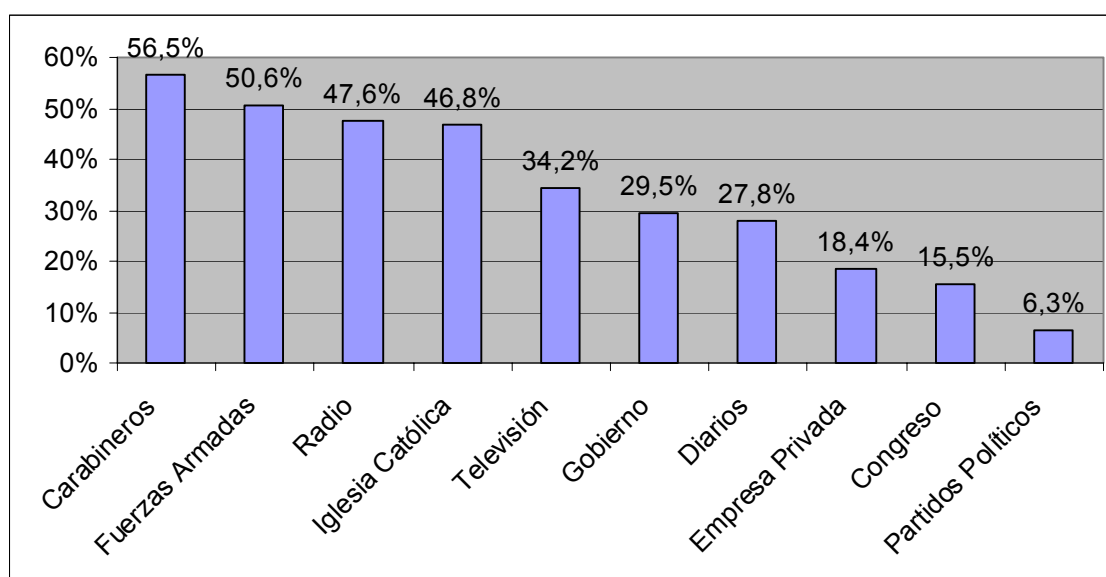
En un intento por visualizar el grado en que la institucionalidad democrática se encuentra arraigada en el país, el PNUD identificó dos posibles formas de acercamiento. Por una parte, se consideró la confianza en las principales instancias de representaciones democrática, el Parlamento y los partidos. Mientras que, por otro lado, se tomó en cuenta la identificación con alguna posición política por parte de los ciudadanos.

Sobre el primer punto, observamos como Latinobarómetro indicaba que las mayores señales de confianza de los ciudadanos latinoamericanos eran depositadas en instituciones de representación religiosa, de seguridad y medios de comunicación³. En este sentido, Chile no escapa a la tendencia

³ La figura número 3 en la página 80 muestra el grado de confianza que los ciudadanos latinoamericanos depositan en promedio en sus instituciones de acuerdo a los estudios de Latinobarómetro desde 1996 a 2005. Durante aquel período, la Iglesia Católica fue la que

general, aunque presenta algunas diferencias. En 2008, el Centro de Estudios Públicos (CEP), en conjunto con CIEPLAN, Libertad y Desarrollo, Projectámerica y el PNUD, realizó un estudio nacional sobre partidos políticos y sistema electoral, el cual contemplaba la consulta acerca de la confianza que la ciudadanía chilena depositaba en las principales instituciones del país.

Figura N° 11. Confianza en las instituciones chilenas (en % de mucha y bastante confianza).



Fuente: CEP, CIEPLAN, Libertad y Desarrollo, Projectámerica y PNUD (2008).

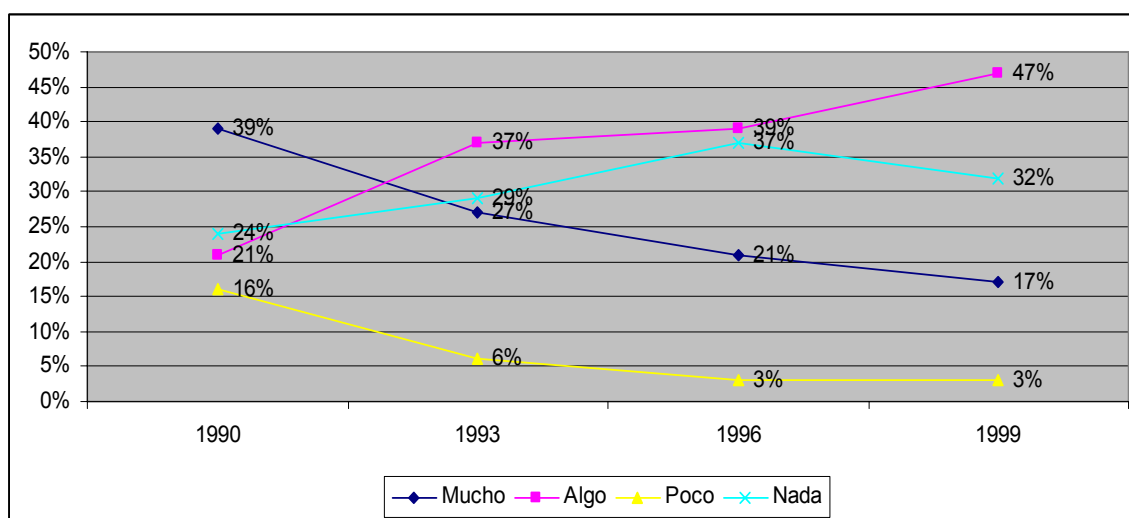
Tal como se observa en la Figura número once, de las instituciones políticas representativas, el Gobierno es el que posee el mayor grado de confianza, aunque es ampliamente superado por las instituciones de seguridad y orden público. Del mismo modo que ocurre en general en América Latina, es posible notar que los organismos de mayor cercanía presentan una mayor aceptación. Sin embargo, en Chile no es la Iglesia Católica la que presenta el grado de confianza más alto, sino que son Carabineros y las Fuerzas Armadas. Por su parte, tanto el Parlamento como los partidos políticos comparten los últimos lugares en la escala de confianza, superados incluso por la empresa privada y los medios de comunicación escritos.

obtuvo la mayor aceptación, con un promedio de 72,4% de confianza. Le siguen la televisión y los Fuerzas Armadas, con un promedio de confianza de 43,8% y 39,1%, respectivamente. En los últimos lugares aparecen los partidos políticos y el Congreso, con promedios de confianza de 18,8% y 26%, respectivamente (Latinobarómetro, 2005).

Acerca de la distancia ciudadana con respecto a su asociación con ciertos ideales políticos, los datos del PNUD señalan que de un 33% de indiferentes en 1990 se pasó a un 47% en 1997, decayendo a un 34% en 1999. En general, la ciudadanía chilena de los noventa presentó un escaso interés en temas políticos. El Informe de Desarrollo Humano de 2000 indicó que el 79% de los ciudadanos nacionales se encuentra desinteresado en relación a la política. Se trata de un fenómeno constante a lo largo del decenio en estudio. Al observar la Figura número doce, notamos que en 1990 el interés en política era común, siendo la principal opción de los encuestados. A finales de la década, sin embargo, el bajo y nulo interés en temas políticos pasaron a ocupar los primeros puestos (2000; 186).

El desarrollo y la evolución de la política chilena durante los años noventa tienen, sin duda, una amplia relación con el grado de importancia que los ciudadanos le otorgan. Además, la propia definición de la política tampoco puede ser similar para todos, lo que significa que el interés en ella varía dependiendo de lo que se entienda por temas políticos. No obstante, lo relativo de las definiciones no resta importancia al hecho de que el desinterés por informarse sobre política se ha transformado en una de las principales características de la ciudadanía chilena.

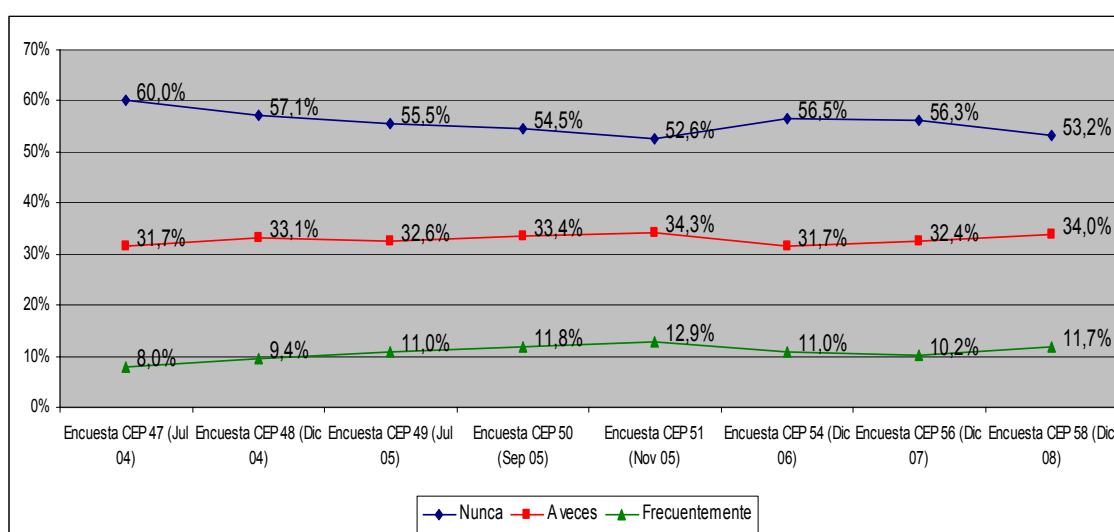
Figura N° 12. Interés en temas políticos en Chile.



Fuente: PNUD (2000).

Puntualmente, las encuestas del CEP, desde el año 2004 hasta hoy, han demostrado que, con un 56% de promedio, las personas en su mayoría nunca conversan de política en familia. Los datos reflejan que en períodos electorales el tema político adquiere cierta relevancia, aunque siempre de poca magnitud. De hecho, la opción “frecuentemente” y la alternativa “a veces”, alcanzan sus mayores registros en Noviembre de 2005 y Diciembre de 2008, con un 12,9% y un 11,7% para el primer caso, y un 34,3% y un 34% para el segundo, respectivamente.

Figura N° 13. Conversa en familia sobre política.

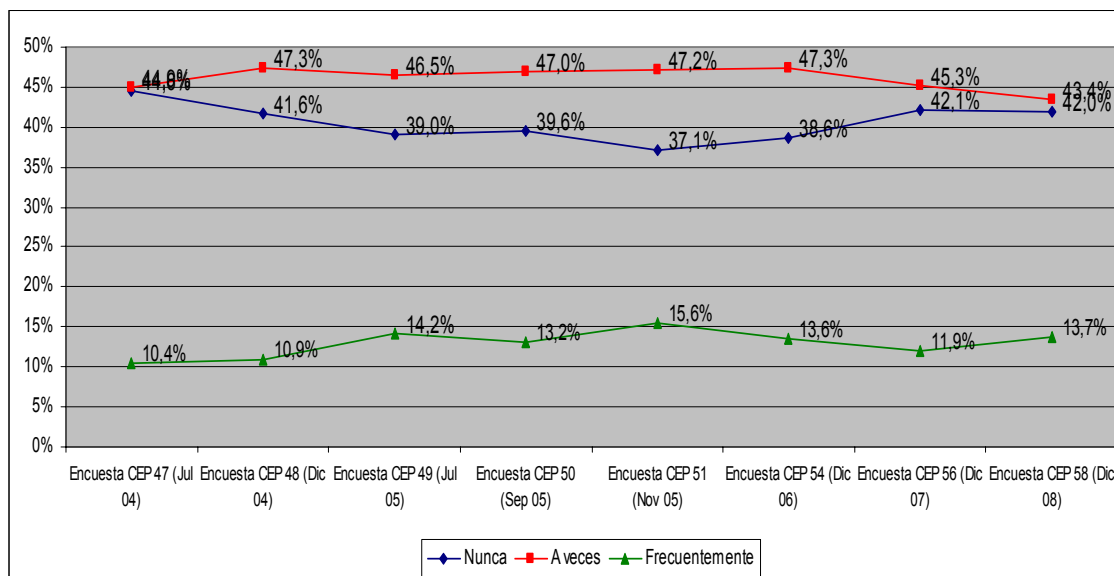


Fuente: CEP Chile (2004-2008).

Acerca de la importancia asignada al hecho de informarse sobre temas políticos el CEP incluye la pregunta “¿Mira programas políticos en televisión?”. En este caso, entre los años 2004 y 2008, se visualiza un claro desinterés por la programación política por parte de los televidentes nacionales, ya que la opción “frecuentemente” nunca alcanzó más del 16%, promediando un 12,9%, mientras que la alternativa “nunca” obtiene un promedio de 40,6%. Al igual que en el caso anterior, los registros más altos de observación de programas políticos fueron en Noviembre de 2005, con un 15,6%, y en Diciembre de 2008, con un 13,7%; asumiendo que el mayor porcentaje se debe a que ambas encuestas se registraron en períodos electorarios (presidenciales y municipales, respectivamente), dentro de los cuales aumenta el número de

programación electoral y el interés (supuesto) en informarse y debatir acerca de las candidaturas.

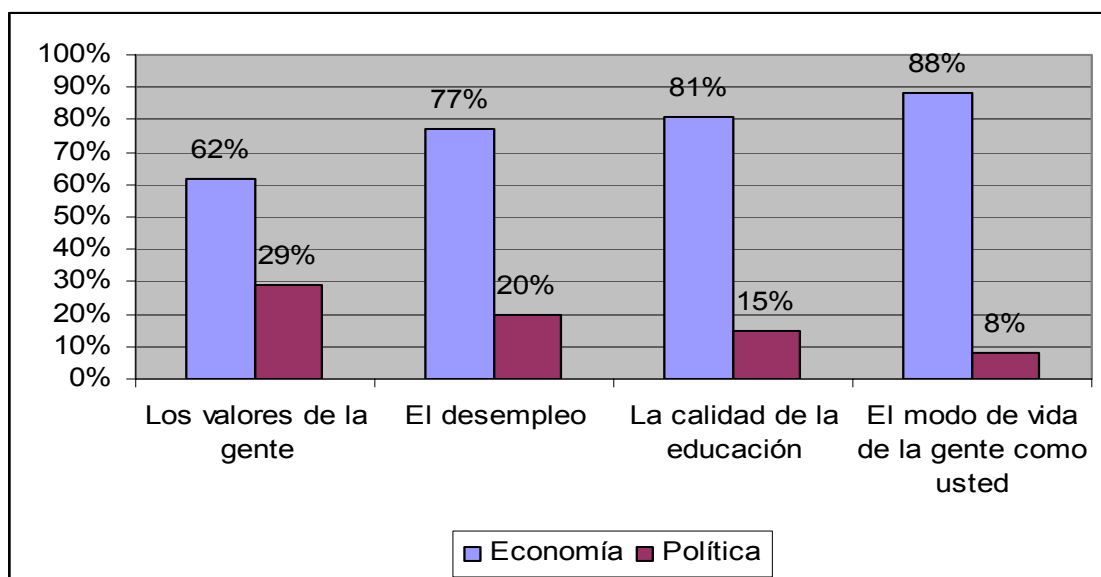
Figura N° 14. Mira programas políticos en televisión.



Fuente: CEP Chile (2004-2008).

Por otra parte, tal como Latinobarómetro notaba, la democracia, y en general la política en América Latina, han tomado matices utilitarios y los ciudadanos las perciben y evalúan de acuerdo a su capacidad de resolver sus propias demandas. Chile no es la excepción en este sentido. Los datos del PNUD muestran que los ciudadanos chilenos presentan una mayor preeminencia por la económica sobre la política. La razón se fundamenta en la percepción ciudadana acerca de que la economía posee una mayor influencia en los distintos escenarios de su vida cotidiana (2000; 186). La Figura número quince indica que la economía es notoriamente más relevante para los ciudadanos que la política.

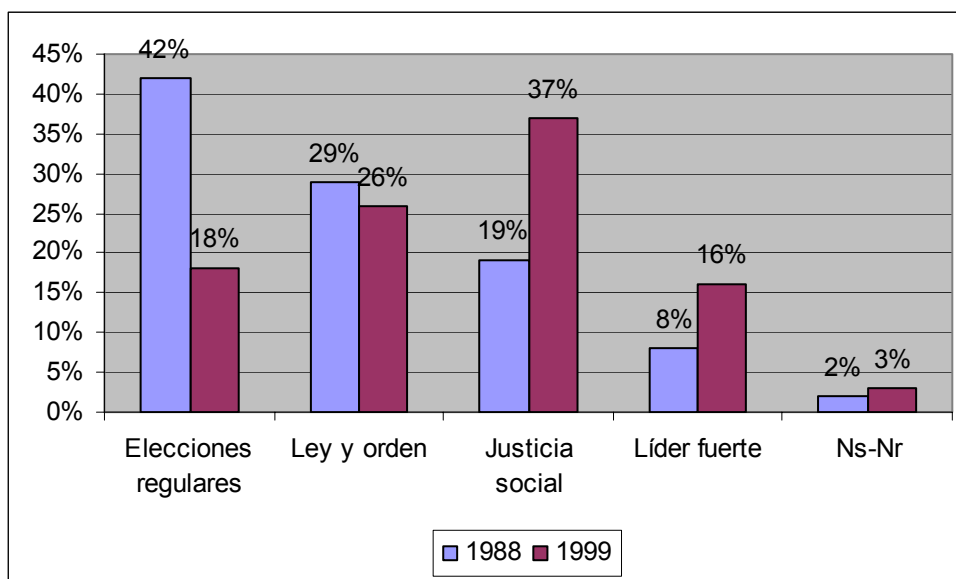
Figura N° 15. Influencia de la economía y la política en Chile.



Fuente: PNUD (2000).

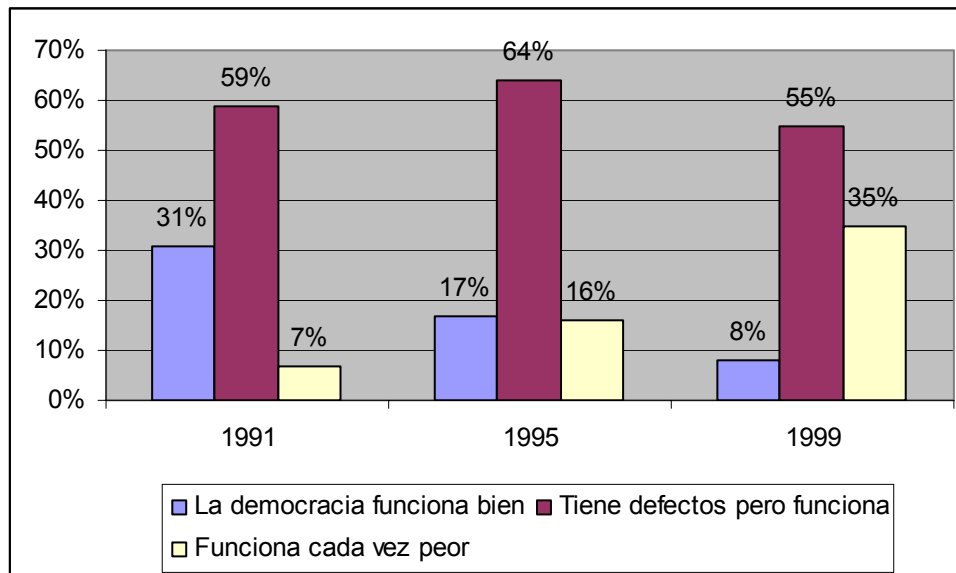
Concretamente, las características que los ciudadanos atribuían a la democracia chilena variaron entre 1988 y 1999. Durante el transcurso de la década, la principal propiedad de la democracia dejó de ser las elecciones regulares. El Informe de Desarrollo Humano de 2000 determinó que en 1999 la principal característica de la democracia según la ciudadanía era la justicia social. Además, el estudio del PNUD señaló también que la percepción sobre el buen funcionamiento de la democracia por parte de los ciudadanos ha ido en descenso. De un 31% de ciudadanos que se encontraban satisfechos con el funcionamiento de la democracia en 1991, se decayó a un 8% en 1999. Un dato importante es que el 35% piensa que la democracia funciona cada vez peor (2000; 188-189).

Figura N° 16. Características de la democracia 1988 y 1999 (en % de respuestas afirmativas).



Fuente: PNUD (2000).

Figura N° 17. Percepción ciudadana sobre el funcionamiento de la democracia.



Fuente: PNUD (2000).

Frente a este fenómeno, el PNUD concluye argumentando que la concepción de la democracia chilena planteó un profundo dilema, pues por un lado, se reconoce el protagonismo de la economía en el sistema político, mientras que por otro, se exige que el régimen democrático garantice la justicia

social. La incongruencia se concentra en el hecho de determinar que la democracia necesita asegurar las respuestas sobre las carencias sociales considerando que los propios ciudadanos perciben que las capacidades de intervención políticas son limitadas en relación con factores como los económicos (2000; 189).

3.5.- Una síntesis de la ciudadanía chilena

En resumen, las maneras de comprender las propiedades de la ciudadanía chilena y su relación con las instituciones de representación determinan el marco analítico a partir del cual es posible contemplar el desarrollo, intensidad y simbolismo que posee la participación ciudadana en el país. En el presente capítulo, observamos que los chilenos acusan, básicamente, un sentimiento de exclusión con respecto a la política, expresan desorientación sobre las formas de participación y desconfianza sobre el impacto y alcance del activismo ciudadano.

Al abordar la identidad ciudadana a partir de su manifestación colectiva, fue posible notar que los estudios aplicados sobre la materia debían, en función de la obtención de resultados concretos, reducir de manera importante los criterios de análisis al punto de condensar las variables sociales sólo en la socioeconómica y las subjetivas en la confianza sobre la institucionalidad pública. Por cierto, fueron estos análisis, precisamente, los que permitieron asumir que los ciudadanos presentan un sentido de pertenencia dicotómico sumamente descompensado y basado únicamente en la experiencia personal de los individuos. Por un lado dos tercios de los sujetos se autodefinen como desafectos de la política, desconfiados sobre los cambios socioeconómicos y perdedores en relación con el sistema económico y político. Por otra parte, la minoría de los ciudadanos en estudio declaró su conformidad con la democracia y sus oportunidades.

Esta situación genera la existencia de dos imaginarios colectivos principales. Como notamos a lo largo del capítulo, existe un imaginario democrático minoritariamente aceptado, caracterizado por la confianza en el

desarrollo y las oportunidades del régimen, por la esperanza en las metas futuras, la sensación de triunfo, la convivencia social y marcado por un fuerte carácter individualista. En contraste, el segundo imaginario, ampliamente presente en los chilenos, expresa una fuerte desconfianza en el sentido y la efectividad de la participación e indiferencia con respecto al hecho de vivir en un régimen democrático (incluso existe una tendencia importante de la apatía sobre la posibilidad de que existiese un régimen autoritario en el país, en especial entre los más jóvenes). Este segundo imaginario representa la visión de una democracia elitista y excluyente y es propio de los ciudadanos que se autodefinen como “perdedores”.

El problema central, en este sentido, no obstante, radica en la distancia que separa a ambos imaginarios colectivos principales, no solamente desde el punto de vista socioeconómico sino que también a partir de la concepción que existe sobre las características de la democracia y las oportunidades que ésta ofrece y las formas de expresión y asociación que se desarrollan en cada uno de los respectivos imaginarios.

A su vez, desde una perspectiva comparada la ciudadanía chilena manifiesta particularidades políticas importantes. A diferencia del resto de los latinoamericanos, los chilenos expresan un fuerte rechazo a las formas de participación no tradicionales, a pesar de considerarlas parte normal del devenir de la democracia. Además, los ciudadanos nacionales otorgan una alta valoración a su propia democracia en relación con el funcionamiento de este régimen en los demás países de la región. Sin embargo, plantean, al mismo tiempo, que existen, por un lado, escasas probabilidades de alterar la realidad política por medio del activismo ciudadano y por otro, que el gobierno está orientado al beneficio de grupos minoritarios.

Este singular fenómeno podría señalar que en Chile está presente una sensación de satisfacción con el desempeño de las instituciones y los procedimientos políticos, en general. Aunque existe también una fuerte conciencia crítica (subjética y no manifiesta) sobre las falencias en términos de representación y ecuanimidad que perduran en la forma de gobierno del país.

Vale decir, la aceptación de la idea acerca de que las “instituciones funcionan” es una manera apropiada de aproximarse a la generalidad del caso chileno. Por una parte, se acusa exclusión, confusión y desorientación en lo que respecta a identidad ciudadana y la forma en que se conduce el destino del país, desconfianza en la labor de las instituciones de representación, en especial del Parlamento y los partidos políticos, y existe, además, una fuerte demanda de justicia social en un contexto en el que se percibe que la economía tiene mayor preeminencia en la que vida de los ciudadanos que la propia política. No obstante, por otro lado, comparativamente, la democracia chilena es apreciada por sus ciudadanos, puesto que manifiesta estabilidad y respeto por los procedimientos. Existe una alta valoración del papel de Carabineros y las Fuerzas Armadas, muy por encima de la labor del gobierno, el organismo de representación mejor evaluado. Es notorio, por tanto, que la garantía sobre el correcto desempeño de la democracia es asociada por los ciudadanos con las medidas y las instituciones de seguridad, como una forma de interpretar que la democracia funciona de mejor manera en un contexto de menor pluralidad y alejada de factores políticos relacionados con negativas transformaciones socioeconómicas.

La situación antes descrita se ratificará más adelante al incorporar a la discusión el desarrollo y las características de la evolución electoral. En este sentido, el respeto por el devenir establecido de los procedimientos se refleja empíricamente en el uniforme desarrollo electoral del país, al margen de las críticas sobre los procedimientos de representatividad y exclusión que existen sobre el sistema electoral.

CAPÍTULO CUARTO: POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN EL CHILE ACTUAL

4.1.- Sobre el estudio de la participación ciudadana

Para el PNUD (2002), la participación ciudadana es la base política de la imagen que las sociedades construyen sobre sí mismas (2002; 108). Para países como Chile, la política ha sido una expresión de identidad que representa el cimiento sobre el cual la ciudadanía manifiesta su opinión y postura frente a su propia realidad. La centralidad de este factor social fue un hecho aceptado y valorado durante la mayor parte del siglo XX. Sin embargo, los datos actuales asociados a la valoración de la democracia y las capacidades ciudadanas en relación a las modificaciones políticas anheladas, invitan a reflexionar acerca de las nuevas formas y perspectivas por medio de las cuales la ciudadanía construye su idea de representación y práctica política.

El presente capítulo describe, desde la óptica de la Reforma y Modernización del Estado, el desarrollo que del tema ciudadano han realizado los gobiernos de la Concertación. A partir de una revisión sobre la participación existente antes del retorno a la democracia en 1990, se presenta la descripción de la Agenda de Modernización de 2008 y la Agenda Pro Participación Ciudadana 2006-2010. En relación con el capítulo anterior, también se intenta recoger las manifestaciones cualitativas que existen sobre las características de la participación. Finalmente, se otorga un espacio a las evaluaciones realizadas sobre las políticas y programas institucionales de participación y una interpretación general sobre la participación ciudadana, sus sentidos asociados y las perspectivas de análisis centrales de la situación y los desafíos que se contemplan en relación con el estado del ejercicio de la ciudadanía.

4.2.- Antecedentes sobre la participación ciudadana en Chile

A partir de la década del veinte, la participación política estuvo estrechamente vinculada con el Estado y los espacios que éste otorgaba. La orientación de los grupos políticos hacia el aparato estatal se basaba en la búsqueda de mejoras sociales, aunque las grandes demandas materiales incorporaban, además, reivindicaciones en términos de reconocimiento legal e integración social. En este sentido, las movilizaciones políticas y la

participación, en general, estuvieron asociadas con la organización social y ésta, a su vez, lo estuvo con la creación de identidades colectivas (PNUD, 2000; 180).

La participación en los distintos espacios característicos de la época (juntas de vecinos, centros de madres, cooperativas y sindicatos), permitió que los ciudadanos nacionales generaran un sentido de pertenencia e identidad. La formación de un reconocimiento por parte del Estado, implicaba que los ciudadanos tomaban su lugar como parte de la comunidad nacional en función de una vida colectiva concretada en el espacio público (2000; 180).

En términos concretos, fue posible observar un importante impulso de los movimientos populares y de la participación ciudadana en general. En especial durante los gobiernos de Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende, se presentaron numerosos procesos de integración social a partir de los fluidos canales de comunicación que se establecieron entre el Estado y la ciudadanía. De acuerdo a Fernández y Ordóñez (2007), la recepción de demandas ciudadanas, el trabajo de diálogo político-ciudadano y la distribución de recursos, tanto materiales como simbólicos, respondió al intento de los partidos y del Estado por contener y regular las exigencias sociales con la intención de evitar las expresiones violentas de descontento. El aumento progresivo tanto de los actores como de las demandas, complicó las negociaciones y los canales de solución que el Estado y sus agentes habían instituido (2007; 10).

Con la llegada de los militares al poder en 1973 se produjo un quiebre profundo, aunque no definitivo, de los espacios de participación y un silenciamiento de los actores involucrados en las lógicas del sistema político característico del siglo XX en el país. Luego de un comienzo complejo, donde la movilización social fue prácticamente anulada de la escena política, paulatinamente se inició la recomposición de la red de actores y movimientos populares apoyados por las iglesias cristianas, las ONGs, los partidos (desde la clandestinidad) y la cooperación internacional. En respuesta a problemas básicos de vivienda y alimentación (principalmente), asociados a la pérdida de derechos y beneficios otorgados por el Estado, muchas organizaciones

tomaron forma. En opinión de los autores anteriormente citados, estas nuevas formas de expresión social dieron origen a una identidad colectiva “popular”, caracterizada por su noción esencialmente comunitaria y su orientación a la exigencia de demandas de consumo básico desde la perspectiva del largo plazo (2007; 11).

El papel de las organizaciones “de base” en la transición política desarrolló un gran potencial desde el momento en que su accionar se tornó coordinado y directamente contrario al régimen. No obstante, la creciente expresión popular estuvo en constante tensión con los partidos y sus formas de proceder. La lógica alianza entre las formas de participación tradicional y aquellas no institucionales careció de armonía funcional debido a dos factores. En primer lugar, los partidos centraban su atención en el estado de la “clase trabajadora”, mientras que las organizaciones sociales estaban mucho más identificadas con un imaginario de “clase pobre” y, en segundo término, existió una reducción importante no sólo de la identidad de los movimientos sino también de su autonomía debido al posicionamiento de los partidos como los actores centrales de los procesos de negociación políticos (2007; 13).

En efecto, el rol de los movimientos sociales fue progresivamente perdiendo protagonismo en función de su marginación de los diálogos políticos propios de la transición. De hecho, el desarrollo de la participación política una vez finalizado el régimen militar estuvo, en su mayor parte, ligada a los partidos y las formas más tradicionales, vale decir, la participación electoral. Como señalan Fernández y Ordóñez, “la democracia no trajo aparejada un fomento de la participación ciudadana, sino que por el contrario, la mayor parte de los movimientos sociales que se habían multiplicado y diversificados hacia fines del gobierno militar fueron perdiendo progresivamente su influencia” (2007; 13). Los autores reconocen que existen al menos tres explicaciones para este decaimiento en la participación. Primero, la mencionada relegación de los movimientos populares en favor de los partidos y sus modos de operación y la política concebida básicamente en su expresión electoral. Segundo, la política y principalmente la legislación aprobada en la primera mitad de la década de los noventa, desfavoreció las capacidades de las organizaciones (en especial

de los sindicatos y las juntas de vecinos), limitando, en definitiva, su campo de acción, Y tercero, la lectura sobre la transición en el país se realizó a partir de la noción de gobernabilidad por lo que la participación debía ser canalizada por vías institucionales previamente aceptadas por los actores determinantes del pacto social que puso término al régimen militar. En aquella definición, los movimientos sociales no encontraron espacio de desarrollo y fueron incluso simbólicamente desvalorizados (2007; 13-14).

La posterior evolución de la participación fue directamente resultado de los factores antes descritos. El contexto social y político derivado del tipo de transición establecida incidió claramente en el desarrollo de una ciudadanía débil en materia de participación. Los posteriores gobiernos de la Concertación notaron, basados básicamente en estudios de opinión y análisis cualitativos sobre ciudadanía, que una de sus principales “deudas” en relación con la ejecución de la democracia era el espacio ciudadano y su propia asociación con la institucionalidad pública (2007; 14). Como analizaremos más adelante, paulatinamente los temas ciudadanos en materia de participación e inclusión comenzaron a ser parte de las políticas de la Concertación. Desde el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle al de Michelle Bachelet, los programas tuvieron formas e intensidades distintas, aunque el real énfasis en este sentido fue manifiesto en este último gobierno. Los hechos demuestran que la administración de Bachelet no solo enfatizó en la participación ciudadana de manera discursiva sino que también fue altamente propositivo en ese aspecto.

4.3.- Los principales matices de la participación ciudadana de los noventa

El PNUD indica que el retorno a la democracia en Chile no implicó el regreso de la actividad ciudadana como se conocía anteriormente. La influencia del mercado había modificado la forma de entender la participación, lo que se refleja, principalmente, en la baja movilización reivindicativa que expresa en la actualidad el país (2000; 180).

Los actuales espacios de participación se condicionan por las oportunidades otorgadas por el mercado. Se trata de un reconocimiento

individual por parte de los ciudadanos, en el marco de una plaza en la que éstos buscan, además, protección e integración. El hecho de que la orientación de esta búsqueda sea individual agrega una carga emotiva más fuerte a la competencia económica. Es por ello que el consumo de bienes y servicios y la estética de las marcas son elementos centrales al momento de definir la identidad de los ciudadanos. La propia identificación descansa en una construcción de sentido precaria asociada al valor simbólico de las posesiones materiales. Por su parte, el funcionamiento central del mercado ha transformado también la implementación y el significado de los ámbitos públicos, alterando la importancia de las relaciones sociales y obstaculizando la creación de vínculos sociales, limitando, en definitiva, la construcción de identidades colectivas (2000; 180).

La propia redefinición de la participación política implica un desafío primordial para el Estado. Los espacios públicos de participación también comenzaron un proceso de debate acerca del concepto de participación que deseaban fomentar y su modo de concretarla. El punto central en aquella reflexión por parte de las autoridades políticas pertinentes estuvo en la definición de un determinado enfoque de la participación ciudadana, diferenciados éstos por sus niveles de exigencia y ritmo de funcionamiento. Por una parte, destacó un tipo de participación asociado a la eficiencia, caracterizado por la búsqueda por parte de las organizaciones sociales de apoyos monetarios relacionada ésta con el propio interés público por destinar ciertos recursos y orientado a la ejecución instrumental de un determinado proyecto. Por otro lado, se contempló un enfoque comunitario basado en la asociatividad y la concreción de un capital social capaz de lograr el desarrollo de sus propuestas, centrado, a su vez, en las capacidades sociales de los ciudadanos (2000; 181).

De todas maneras, y a pesar de ser un debate aún en proceso, la ventaja corre por parte de las lógicas de la eficiencia de la gestión pública. Sin embargo, esta orientación muchas veces no permite comprender la valoración simbólica de las políticas públicas. Al enfatizar en la rapidez y la eficacia de las políticas se resta valor al sentido de reconocimiento, seguridad e integración

que ellas debieran conllevar. El error, según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2000, está en la interpretación de las demandas ciudadanas por parte del Estado. De acuerdo al estudio, es notoria la confusión en el discurso estatal en relación con el reconocimiento realizado sobre las demandas al “traducirlas” sólo como aspiraciones monetarias. Frente a esto último, el aporte del Estado en materia de conformación de identidades colectivas tiende a diluirse, en especial en el sentido de la reducción de la importancia percibida de las políticas por parte de los ciudadanos en términos del reconocimiento de esfuerzos y sacrificios, integración y protección social (2000; 181).

En concreto, como notamos en el capítulo anterior, los factores transversales sobre la idea de las formas actuales de representación y participación son, principalmente, la posición en el eje izquierda derecha y el rechazo a la participación en general, especialmente por parte de los jóvenes. El Informe de Desarrollo Humano de 2002, en este sentido, señaló que la identificación política chilena presenta un 70% de “no políticos”, los cuales no declaran posición política y mucho menos son parte de alguna agrupación político partidista o concurren a votar (2002; 109). El 28% restante aglutina a los denominados “políticos”, que se caracterizan por manifestar su posición en el eje izquierda derecha y por su intención de votar. De entre estos ciudadanos “políticos”, el 15% se identifica con la Concertación y el 13% con la Alianza.

También fue posible notar en el capítulo tercero una falta de claridad con respecto a la percepción ciudadana acerca del desarrollo y el manejo político. El 87% de los “no políticos” plantea que los cambios no tienen destino y que la situación sigue igual (2002; 110). Para el PNUD, esta realidad refleja que los códigos políticos, por medio de los cuales el poder se expresa como soberanía popular, devienen inteligibles sólo para un tercio de la población, es decir, para los ciudadanos “políticos”. De acuerdo a esta lectura, es posible pensar que estos últimos ciudadanos asumen que la política es el ámbito donde se forma su idea de Chile y es parte importante de sus capacidades de dar sentido a su propia realidad cotidiana. Así también, para aquellos ciudadanos “no políticos” la política representa un aspecto menor, poco relevante en relación a su formación de identidad, tanto individual como nacional (2002; 110).

En suma, la interpretación general acerca de la ciudadanía chilena y los fundamentos de su participación apunta a encontrar el valor de la política. Al parecer, los ciudadanos chilenos perciben el orden social como algo natural, que no puede ser modificado. Esto es lo que el PNUD denomina “naturalización de lo social”, es decir, un fenómeno propiamente nacional, caracterizado por un sinsentido de la política en términos de la baja posibilidad ciudadana de alterar en algo su situación. Frente a una notoria falta de capacidades que la ciudadanía nota con respecto a la acción política, la defección no es una expresión impropia. La participación ciudadana responde a una intencionalidad clara, que puede ser latente, pero que siempre existe y apunta a lograr algún objetivo determinado. Si la probabilidad de conseguir que ese objetivo se concrete es menor, no sólo se diluye la intención de llevar a cabo la acción sino que se reduce el valor asignado a la acción de participar.

4.3.1.- Tipos de Participación

Ahora, al asumir una postura algo más matizada y aceptando que la democracia, así como tampoco la política, no pueden ser representadas por una única imagen social, es posible notar que los ciudadanos viven y manifiestan diversas formas de participación. El PNUD (2002) logró identificar seis tipos de participación existentes en Chile diferenciados por los criterios sobre los que las personas orientan su relación con los asuntos políticos. Estos factores están muchas veces asociados con las ideas que los ciudadanos tengan acerca de la libertad, igualdad o justicia. En primer lugar, la principal forma de participación identificada fue la denominada “participación desafecta” (representada por un 27%). Ésta está compuesta por aquellos ciudadanos que se autoperciben como perdedores en relación con el proceso de desarrollo del país. Son ciudadanos subjetivamente decepcionados con el sistema político debido a que se sienten ajenos y desilusionados con los cambios sociales. Acusan exclusión y abandono. Poseen, en definitiva, una imagen de “política inútil” (2002; 271).

En segundo lugar, la “participación local”, aquella se limita a la comunidad, representa el 17%, y se fundamenta sobre la valoración de la

participación en asuntos comunitarios y la negación de la inclusión de la política o los políticos en el desarrollo de sus actividades. La política es visualizada como un factor de división y tensión, del que es necesario estar protegidos. Así, en función del miedo al conflicto, representado en la política, estos ciudadanos se refugian en la familia y a partir de ésta levantan acción política preocupada de micro temas comunitarios (2002; 271-272).

En tercer lugar, se identifican dos tipos de participación similar en términos de representación, pues ambas cuentan con un 16%. Por una parte, está la “participación apartidista” y, como su nombre lo indica, se trata de acciones políticas que desconfían de los partidos pero que asumen la importancia de ser parte del rumbo que tomó el país. Sus miembros suelen ser retraídos y muchas veces muestran confusión en relación con los cambios políticos. Por otro lado, se encuentra la “participación ciudadana”, la cual no comparte el mismo recelo hacia los partidos, incluso se fundamenta en el valor asignado a la política como forma de intervención social. Se trata de un tipo de participación extrovertida, caracterizada por expresar confianza social y amistad y evaluar positivamente los cambios políticos (2002; 272).

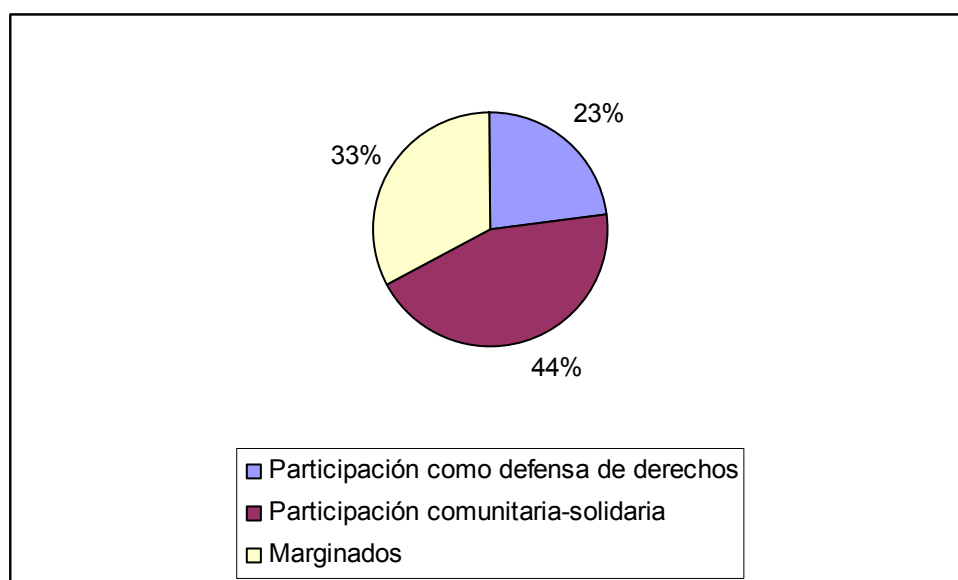
En quinto lugar, “la participación electoral”, representada por el 13%. Según el PNUD, ésta es la forma de participación ciudadana más conservadora, donde los ciudadanos consideran que concurrir a sufragar es la forma de participar en política. Los ciudadanos que comparten este enfoque se caracterizan por conservar una tradición cívica que pone el acento en la participación electoral como un elemento irremplazable de la asociatividad (2002; 272).

Finalmente, existe un tipo de “participación instrumental”, representada por el 7%, y caracterizada por su interés en la eficiencia de la política más que en la participación política como tal. Los ciudadanos que conforman estas acciones políticas poseen una imagen funcional de la política, basada en dos factores: la centralidad de la familia y la autopercepción de perdedores. Frente a la incongruencia presente entre la importancia asignada a la familia y la carencia de recursos esenciales, estos ciudadanos se arrojan a la búsqueda de

cualquier medio que les permita mejorar la situación de la propia familia. En ese sentido, la política se asocia a un mecanismo que aporta soluciones a las demandas cotidianas (2002; 272-273).

En 2004, el PUND desarrolló una nueva tipología, aunque en esa ocasión se intentó ordenar las formas de participación de acuerdo al sentido que las personas le otorgan. A partir del orden de variables como la disposición a participar en organizaciones sociales o las acciones individuales o colectivas de defensa de derechos, se logró la identificación de tres tipos: a) participación como defensa de derechos; b) participación comunitaria-solidaria; y c) marginados.

Figura N° 18. Sentidos de la participación.



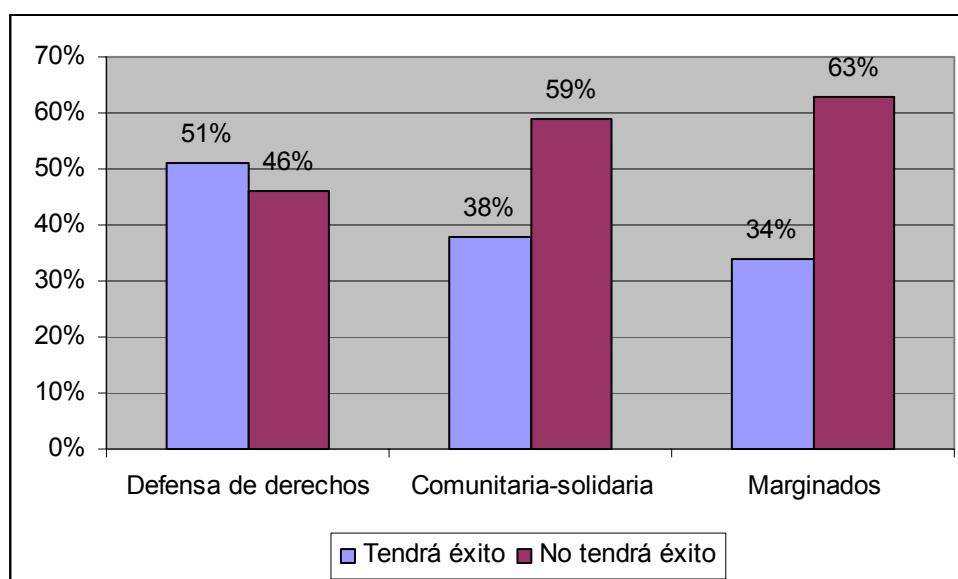
Fuente: PNUD (2004).

El primer sentido identificado de participación fue como defensa de derechos. Es el tipo de participación de menor representación con respecto al total (23%) y está compuesta de ciudadanos con gran disponibilidad a la defensa de derechos, a ser parte de la dirigencia y, en general, son propensos a la participación en actividades reivindicativas. En términos específicos, se trata de ciudadanos jóvenes, de entre 18 y 24 años, del nivel socioeconómico medio-alto y alto, que se caracterizan por ser individualistas en materia de autonomía para decidir acerca de sus propios valores y las relaciones que son

la base de sus vidas. La mayoría se inclina por una posición política de izquierda o de plano rechazan cualquier ideología política, aunque tienden a valorar y preferir la democracia por sobre otros sistemas políticos. Muestran confianza hacia la acción social y no temen al conflicto, por lo que consideran que las manifestaciones representan un factor importante en términos de lograr que los líderes políticos escuchen y tomen en cuenta las demandas ciudadanas. La valoración de formas alternativas de participación se condice con el hecho de que estos ciudadanos confían en que el reclamo es un modo exitoso de conseguir una mejor atención en el servicio público y privado. Les interesa informarse sobre temas políticos y manejan una alta valoración personal y confían en su capacidad de influencia. En definitiva, son ciudadanos con un alto poder subjetivo y profundos grados de confianza personal expresada en su seguridad acerca de concretar sus propios proyectos y los cambios a nivel macro que consideren pertinentes (2004; 221-222).

Un segundo sentido de participación es la de tipo comunitaria-solidaria. Éste es el modo de participación principal, que representa el 44%, y está conformada en términos equitativos entre todos los grupos etarios y socioeconómicos. Se trata de ciudadanos que participan constantemente en organizaciones sociales, de entre las cuales destacan los grupos religiosos. A diferencia del tipo de participación anterior, el sentido de la presente se encuentra basado en mayor medida en la experiencia simbólica en relación con la defensa de sus derechos o la propia intervención política. Esta última característica se refleja en su escasa confianza en la efectividad de su propia capacidad de reclamo (2004; 222).

Figura N° 19. Efectividad de los reclamos en el sector público.



Fuente: PNUD (2004).

El último sentido de participación identificado es el de los marginados. Del 33% que representa del total, apenas el 29% de ellos ha participado alguna vez en organizaciones sociales. Son ciudadanos que no valoran la acción colectiva ni su impacto en términos de defensa de derechos. En efecto, de entre los pocos que alguna vez han participado en actividades políticas, siempre han tomado un rol pasivo. La mayoría no está dispuesta a asumir responsabilidades de organización bajo ningún punto de vista. De hecho, por lo general nunca han dirigido ni organizado actividades o reclamos públicos. Se trata, principalmente, de mujeres, donde la mayoría tienen 55 años y más, con educación básica incompleta o menor, pertenecientes al sector socioeconómico bajo y medio-bajo. Las principales características de estos ciudadanos son el temor al conflicto en función de evitar que la situación personal pueda agravarse, el rechazo al hecho de posicionarse políticamente en el eje izquierda derecha y la impotencia frente a su posibilidad de conseguir mejores resultados en la atención del servicio público. En suma, su poder subjetivo es muy bajo puesto que la mayor parte de estos ciudadanos no cuenta con las herramientas en términos de educación o posesión de redes sociales necesarias para concretar sus proyectos o sus demandas (2004; 222-223).

Desde una perspectiva general, los sentidos sobre la participación observados por los propios ciudadanos señalan que la mayoría de los ciudadanos chilenos son indiferentes a la participación en actividades individuales o colectivas orientadas a la defensa de sus derechos. Una lectura un tanto más profunda permite visualizar que si bien la participación en organizaciones sociales puede reflejar cierta responsabilidad por parte de los ciudadanos con respecto a la dirigencia o la formación de una acción social, no representa una disposición subjetiva directa enfocada a la acción tendiente a influir en las decisiones comunitariamente vinculantes. Es decir, aunque un poco más de la mayoría de los ciudadanos dice participar de alguna forma, esto no indica que la acción colectiva se valore como un medio para la defensa de los derechos.

En este sentido, parece mucho más preocupante el escaso poder subjetivo que expresan los ciudadanos. La reflexión final apunta, entonces, a la relación que es posible notar entre las capacidades individuales y la disposición a participar socialmente. Como observamos, los ciudadanos marginados de la participación son quienes se autoperciben como carentes de los medios necesarios para actuar. El “desempoderamiento” que manifiestan algunos ciudadanos se expresa en su concepción de las relaciones sociales como algo que no puede ser modificado por ellos mismos. El poder de la sociedad civil depende de las capacidades ciudadanas en términos individuales. Así, mientras menos confianza exista en las propias capacidades ciudadanas y en la efectividad de la acción colectiva, menores serán las oportunidades de lograr incidencia ciudadana en la toma de decisiones políticas (2004; 224).

4.3.2.- Características de la Desafección

Por otra parte, el PNUD (2000) desarrolló también una tipología sobre la desafección política que afecta a la ciudadanía chilena, basada en los resultados analíticos asociados con el desinterés político, la indiferencia por el régimen democrático y la abstención electoral. De acuerdo a los datos obtenidos en la encuesta de 1999, existen en el país cinco grados de desafección, donde 1 señala una baja desafección y 5 indica el mayor nivel de

defección. Las variables de este índice son la no autoidentificación con alguna posición política, el bajo grado de apoyo a la democracia y la falta de confianza en la acción colectiva (2000; 191).

Del total de ciudadanos estudiados, alrededor de la mitad pertenecen a los grupos 4 y 5 del índice de desafección política. El grupo 5 representa el 24% del total y está compuesto de manera proporcional por personas del sector socioeconómico bajo y medio, muchos de los cuales habitan en ciudades de provincia. De acuerdo con el PNUD, se trata de ciudadanos que manifiestan una concepción “privatista” y “rentista” de la vida y que poseen, por lo tanto, un interés orientado a lo inmediato y muestran escasa confianza social. Mientras que el grupo 4, a su vez, representa el 23%, y está conformado por personas del estrato socioeconómico medio, de entre los cuales priman los cesantes y los agnósticos. En términos generales, el mayor grado de desafección lo presentan los jóvenes de entre 18 y 34 años, pertenecientes al grupo socioeconómico bajo, de entre quienes la mayoría no concluyó su educación media. Mientras que, por otra parte, el menor grado de desafección es presentado por aquellos ciudadanos de 35 años y más, con educación media completa e incluso con educación superior y pertenecientes al grupo socioeconómico alto (2000; 192).

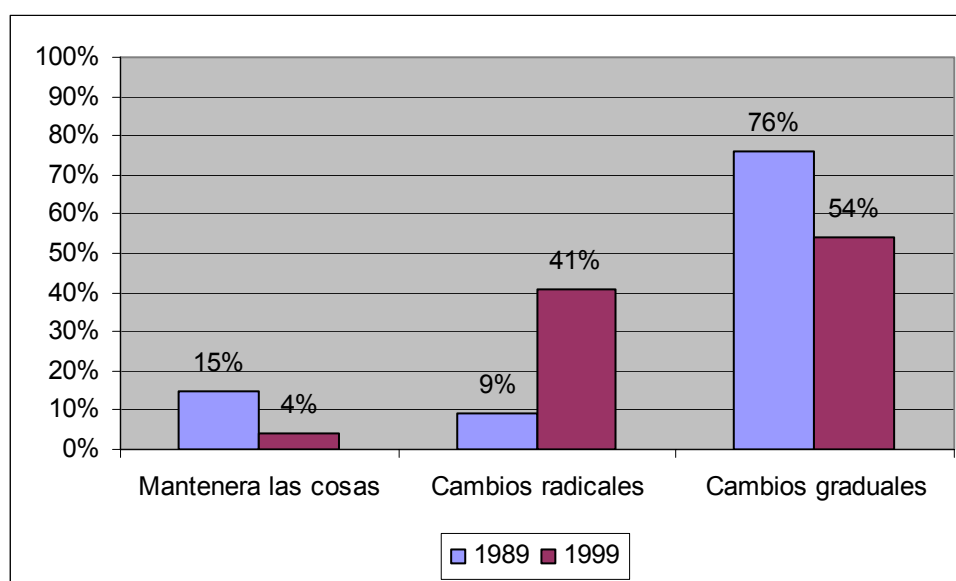
El PNUD, además, desarrolla una segunda tipología acerca de las formas y tipos de desafección política presentes en la ciudadanía chilena. Los factores que sustentan esta matriz de análisis son, básicamente, dos: la situación económica del país y las experiencias de discriminación (2000; 193). Por su parte, los supuestos sobre los que se basa esta reflexión están relacionados con la presunción acerca de que la desafección política se encuentra asociada con una menor valoración de los sueños así como también con una menor disposición de capital social (2000; 193).

La hipótesis, en este sentido, plantea que aún cuando los ciudadanos manifiesten un grado importante de defección política expresan de todas maneras algún tipo de aspiración. En este sentido, el principal sueño identificado de aquellos chilenos desafectos está relacionado con el bienestar

económico en términos individuales y colectivos. Una demanda de segunda orden manifestada es la de seguridad pública, expresada, básicamente, en la lucha contra la delincuencia (2000; 193). A partir de estos datos, el PNUD señala que el ciudadano nacional cuenta con una visión de democracia basada en el cumplimiento de las leyes y el respeto del orden. Se trata de una doble demanda de seguridad, tanto en materia económica como pública, la que reflejaría un fenómeno sustantivo caracterizado por el temor de los desafectos hacia los conflictos derivados de la diversidad social. La escasa capacidad de los ciudadanos desafectos de lidiar con un sistema social plural se condice con la baja confianza que éstos depositan en la acción colectiva (2000; 193-194).

La débil identidad colectiva que caracteriza a estos ciudadanos se relaciona también con la indiferencia hacia los símbolos y referentes nacionales. Alrededor de un tercio de ellos dice no manifestar orgullo por algún aspecto del país (2000; 194). Por cierto, de entre los grupos de mayor desafección identificados en la primera tipología en la materia, cerca del 50% demanda cambios radicales. A finales de los noventa, el 41 % de los ciudadanos entrevistados planteó que era necesario que las cosas en el país cambien radicalmente, a diferencia del 9% que lo creía así al final de la década de los ochenta (2000; 194).

Figura N° 20. Tipos de cambios necesarios.



Fuente: PNUD (2000).

Las características básicas de estos ciudadanos son la desconfianza con respecto a la efectividad de la acción colectiva y la posibilidad concreta de llevar a cabo los cambios radicales anhelados y el hecho de poseer y manifestar un nivel de capital social menor. A su vez, la principal orientación de los cambios radicales demandados se relaciona con una visión de país de mayor desarrollo económico y mucho más igualitario. De todas formas, la demandas ciudadanas no presentan un claro perfil en términos de alternativas o propuestas de desarrollo y solución. El PNUD plantea que la inclinación por cambios profundos está asociada a la expresión de reivindicación de sentimientos de contenidos que son difusos (2000: 195).

4.4.- La participación ciudadana desde la óptica de la Modernización del Estado

Mario Weissbluth (2006) en su investigación acerca de la Reforma del Estado de la década de los noventa, señala que este proceso político y técnico se desarrolló en dos grandes etapas: la primera de 1994 a 1996 y la segunda desde 1997 a 2003 (2006; 41). No se considera como parte de este proceso al gobierno de Patricio Alwyn debido, básicamente, al escaso aporte de esta administración en términos de reforma institucional. El autor reconoce que este primer período fue complejo y el manejo político debió caracterizarse por la ausencia de conflicto (2006; 38). Fundamentalmente fue debido a esta última razón que el primer gobierno de la Concertación no desarrolló mayores políticas de reforma, aunque existieron algunos avances en materia de democratización (como por ejemplo, en la elección de los alcaldes). Además un dato importante en relación a los futuros procesos de modernización fue la gestión del denominado “grupo de los arcángeles” (2006; 39), en el marco de los primeros intentos de reforma llevados a cabo en Servicios de Impuestos Internos, Instituto de Normalización Previsional, Fondo Nacional de Salud, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas y el Registro Civil.

La primera etapa del proceso de reforma se inició con Eduardo Frei Ruiz-Tagle en 1994. A diferencia del gobierno de Alwyn, donde el acento estuvo en la gobernabilidad, el segundo gobierno de la Concertación se

concentró en dar comienzo a las primeras políticas de modernización de la gestión pública. De acuerdo a Waissbluth, se trató de una modernización de la gestión y no de la reforma del Estado, estrategia que tenía por propósito “mejorar la gestión, generando ciertas condiciones generales que forzarán hacia la eficiencia y la atención al ciudadano. El enfoque fue más bien *gerencialista*” (2006; 41). Desde 1994 a 1996, se implementaron las primeras iniciativas piloto de modernización, aunque en general no se concretaron resultados trascendentales, siendo el hecho de mayor relevancia la conformación del Comité Interministerial de la Modernización de la Gestión Pública.

Luego, en 1997 se formuló el Plan Estratégico de la Modernización de la Gestión Pública, política en la que se recogió gran parte de las ideas y propuestas antes realizadas por el grupo de los “arcángeles”. Ese mismo año, se dio inicio a los planes voluntarios en algunos servicios públicos, en los cuales se implementaron los módulos de planificación estratégica, escrutinio interno, desarrollo de proyectos de modernización, diseño e implementación de un sistema de control de gestión y el establecimiento de convenios de desempeño. Lo importante de estos planes fue su posterior evaluación, ya que ésta fue la base del diseño de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Otros logros relevantes fueron la incorporación de incentivos monetarios al buen desempeño de los empleados públicos, el diseño del sistema de “Alta Dirección Pública” y el inicio del programa de Oficinas de Información y Reclamos para los usuarios de servicios públicos. En términos de implementación tecnológica, se conformó la Comisión de Tecnologías de la Información y Comunicación, en el marco de un proceso en el que destaca la aprobación de la Firma Digital. Además, se dio inicio a la obligatoriedad por parte de cada institución de entregar una cuenta pública de acuerdo a un formato común; política conocida como Balance de Gestión Integral (BGIs). (2006; 41-42).

4.4.1.- La inclusión del tema ciudadano en el gobierno de Lagos

Durante el gobierno de Ricardo Lagos, las políticas en materia de reforma comenzaron a concretarse. El tema ciudadano fue por primera vez contemplado como parte de la agenda, y en su inclusión destacan dos vías: una basada en las políticas públicas asociadas a mejorar la atención y el desempeño del servicio público, y otra orientada a la participación electoral. La primera de ellas se manifestó en la minuta “Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento” de 2003 y, con mayores resultados, en el Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil conformado tres años antes; mientras que la segunda, se expresó en la propuesta de reforma del sistema de inscripción electoral y de votación de 2004.

En términos concretos, una de las primeras acciones realizadas en la administración Lagos fue la transformación del Comité Interministerial de Modernización en el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME), por medio de lo cual, se redujo la importancia del tratamiento de las políticas de reforma. Desde el punto de vista analítico, Waissbluth indica que el segundo período del proceso de reforma institucional termina en 2003 debido a que ese año se logró el acuerdo entre el gobierno y la oposición que permitió la formulación de la ya nombrada minuta “Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento”, compuesta de 49 iniciativas ordenadas en los áreas temáticas de Modernización del Estado (gestión pública, gestión de recursos humanos, gestión financiera, descentralización), Transparencia (financiamiento de la política, labor parlamentaria e institucionalidad y probidad) y Promoción del crecimiento. En el marco de esta política, el autor destaca el fortalecimiento de los sistemas de control de gestión y evaluación de programas, la coordinación de los programas a favor de la superación de la extrema pobreza en torno al proyecto “Chile Solidario”, la implementación del portal en Internet de compras públicas y de registro de proveedores, chilecompra.cl, las mejoras en el financiamiento municipal y la administración de gobiernos regionales, la regulación del financiamiento público de las campañas políticas y la concreción

de los Programas de Gobierno Electrónico, de tribunales tributarios, la modernización de la institucionalidad para la libre competencia y la aprobación de una nueva institucionalidad de fomento de la innovación (2006; 44).

Empero el avance que significó la ejecución de esta política, la visión de la temática ciudadana continuó siendo relegada. La perspectiva desde la cual se abordaron los posibles acercamientos entre la ciudadanía y la institucionalidad pública conservaron un sello demasiado administrativo. Esto se ve reflejado en el hecho de que la minuta consideró la dimensión ciudadana a partir de la reforma que dio inicio a la Ley del silencio administrativo, la cual reduce los tiempos de espera de las respuestas por parte de la administración pública.

No obstante, tres años antes, en 2000, se conformó la primera iniciativa pro participación ciudadana desde el gobierno. Aquel año se inició el trabajo del Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, iniciativa que concretó importantes resultados. Si bien el Consejo no fue una iniciativa emanada en su totalidad del gobierno, puesto que fue más bien la continuación del Acuerdo por la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Sociedad Civil de 1999, firmado por los líderes de los grupos ciudadanos con la intención de conseguir, principalmente, el reconocimiento y el aporte de recursos fiscales. En 2000, con la conformación del Consejo se logró elevar una propuesta de financiamiento a partir de la participación ciudadana en la ejecución y evaluación de las políticas públicas. De acuerdo a Francisco Estévez, Director de la División de Organizaciones Sociales (DOS) dependiente del Ministerio Secretaría General de Gobierno, lo asertivo de la propuesta logró que se promulgara el *“Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana y supuso la elaboración de un Plan para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Se formó [además] un consejo provisorio, con representantes del mundo social comunitario y no gubernamental e integrantes de ministerios relacionados con el campo de las políticas sociales”* (Estévez, 2010).

A partir de 2003, se inicia la asignación de recursos anuales a través de un sistema concursable regulado por un Consejo Mixto del Fondo apoyado por la DOS. En un comienzo, los aportes recibidos por la ciudadanía provenían de un acuerdo protocolar entre el gobierno nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo y sólo en 2005 éstos fueron incorporados al presupuesto público. Complementariamente, en el marco de estas gestiones surgió el proyecto de Ley de Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. En 2007, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto, mediante el cual se instituye legalmente también el Fondo de Fortalecimiento de las Asociaciones y Organizaciones de Interés Público (Estévez, 2010).

Por su parte, en 2005, la Fundación Chile 21 emitió un documento que resumía las reformas democráticas realizadas y aquellas todavía pendientes. El prefacio del estudio señala que luego de las modificaciones a la Constitución Política del país llevadas a cabo por Lagos en 2005 se daba inicio a las reformas de “segunda generación”, las cuales debían otorgar mayor énfasis a la participación ciudadana en las decisiones públicas.

Ya fuera reemplazando la actual Constitución o solamente por medio de ciertas reformas, Chile 21 planteó que era necesario incluir al menos cuatro principios generales en la próxima agenda modernizadora. En primer lugar, es imperativo hacer de la política un espacio de relaciones horizontales, simétricas entre los ciudadanos y las autoridades. Este punto se refiere a la profesionalización creciente de la actividad política, lo que implica que la práctica democrática sea percibida por la ciudadanía como ajena y limitada únicamente a la participación electoral. En segundo lugar, se recomienda introducir la noción de “accountability”, vale decir, responsabilizar a las autoridades electas (y en general a la clase política) incorporando también herramientas formativas para que la ciudadanía puede ejercer esa prerrogativa. En tercer término, se visualizó la creciente necesidad de extender la participación electoral, en el marco de la constante búsqueda de inclusión que el Estado ha realizado en esta materia. La incorporación de ciudadanos al electorado por medio de reformas legales que han reducido las condiciones para la participación está frente a un desafío importante. Chile 21 señala que la

democratización actual, en sintonía con las reformas de “segunda generación”, debe otorgar un incentivo central: la inscripción electoral automática. Aunque, si bien ésta es sólo una reforma puntual (ya que se reconoce lo imperativo que resulta modificar el sistema electoral), la accesibilidad de esta política permite su aprobación y ejecución de manera menos burocrática. Por último, se plantea rediseñar la oferta política a partir de una cuota obligatoria de mujeres en el cuerpo político de candidatos. Es un reto directo para los partidos, en el sentido de que éstos introduzcan más mujeres y jóvenes en su gama de candidatos. (Chile 21, 2005; 4-5).

En concreto, Chile 21 señaló que las iniciativas de reforma en materia de ciudadanía y participación debían ser básicamente nueve: 1) Iniciativa popular de ley; 2) Referéndum de iniciativa popular; 3) Plebiscito; 4) Límite a la reelección de los diputados y los senadores; 5) Sufragio universal de los Consejeros Regionales; 6) Revocación popular de mandato; 7) Ley de cuotas; 8) Inscripción electoral automática y voto voluntario; y 9) Derecho a voto de los chilenos en el exterior (2005; 6-7).

4.4.2.- La participación ciudadana y el gobierno de Bachelet

La propuesta de gobierno de Michelle Bachelet recogió gran parte de la temática ciudadana sintetizada en su mensaje de un “gobierno ciudadano”. Fue la primera vez que se asumía la importancia de gobernar en sintonía con una ciudadanía fuerte y protagónica. El discurso de la campaña mostró explícitas señales de vinculación ciudadana en materia de gestión, ejecución y evaluación de políticas públicas. El aporte ciudadano a la gestión pública fue presentado como un factor positivo para la cohesión social y el fortalecimiento de la democracia. En palabras de Bachelet: “sólo en la medida de que los ciudadanos se comprometan activamente en la construcción del futuro del país será posible generar sintonía entre las diversas necesidades de la sociedad y la misión del Estado de contribuir al bien común. La pertinencia y eficacia de las políticas, planes, programas y acciones del sector público están vinculados al protagonismo de ciudadanos y ciudadanas en su diseño, ejecución y evaluación” (Bachelet, 2008).

Desde el punto de vista de los hechos, la modernización del Estado adoptó una nueva forma de planificación y ejecución, mucho más segmentada por áreas temáticas y rica en objetivos y diversificación de los asuntos a tratar. Este nuevo tratamiento se plasmó en la Agenda de Modernización del Estado de 2008, la cual tuvo como objetivo instaurar una política de mejora de la gestión pública que fuera permanente y estuvo compuesta por siete ejes programáticos:

1.- Recursos Humanos y Gerencia Pública: la orientación se centró en la profundización del Sistema de Alta Dirección Pública y las oportunidades de capacitación tomando como medida central el aumento de los procesos de desvinculación de funcionarios a partir de incentivos al retiro.

2.- Hacia Servicios de Excelencia: este eje se subdivide a su vez en cuatro puntos. En primer lugar, se busca una mejor atención al ciudadano por medio del reforzamiento del Sistema Integral de Atención a la Ciudadana en el marco del programa de calidad según estándares intencionales (ISO 9001:2001). En segundo lugar, se exige una evaluación y control de la gestión en materia presupuestaria e institucional, consolidando el Fondo de Modernización de la Gestión Pública y fortaleciendo la División de Control de Gestión de la DIPRES. En tercer lugar, se plantea el uso intensivo de tecnología de la información y las comunicaciones, en especial el desarrollo del Gobierno Electrónico y su Plan Digital 2008-2010. Por último, se considera el establecimiento de la cooperación intersectorial entre privados y el sector público.

3.- Descentralización: el tercer eje está compuesto de una propuesta de descentralización política (que comprende la elección de Consejeros Regionales) y de descentralización fiscal (que contempla el incremento de inversión regional total). Por una parte, en materia de descentralización administrativa, se plantea la transferencia de competencia (a través del traspaso de tareas de Ordenamiento Territorial y la gestión de la División de Planificación y Desarrollo Regional) y la creación del Estatuto de Territorios Especiales. Por otro lado, existen iniciativas a nivel comunal que comprenden

el Sistema Nacional de Capacitación de funcionarios municipales y el fortalecimiento de traspaso de recursos financieros a los municipios.

4.- Fortalecimiento Institucional: se refiere, básicamente, a la delimitación de funciones políticas y de regulación y fiscalización de algunas instituciones públicas, mediante la creación de superintendencias. Los Ministerios involucrados en este eje son el de Energía, Medio Ambiente, Interior, Trabajo y Previsión Social y Educación. Además, se contempla el perfeccionamiento de las concesiones de Obras Públicas y el proyecto de ley que apunta a mejorar los regímenes de gobierno corporativo de empresas del Estado en el marco de los programas de Modernización del Sistema de Empresas Públicas y de los Gobiernos Corporativos de las Empresas Públicas.

5.- Transparencia y Probidad: principalmente, este eje se enfoca en apoyar la Agenda de Probidad, Transparencia y Calidad de la Política y la implementación de la Ley de Transparencia.

6.- Participación Ciudadana: basada en el apoyo a la Agenda Pro Participación Ciudadana 2006-2010, la actualización y seguimiento de los compromisos Ministeriales de Participación y la aplicación del Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública de 2008.

7.- Reformas Políticas: este último eje comprende transformaciones orientadas a modernizar los mecanismos institucionales en función de mejorar la representación ciudadana y la calidad de la política partidista. En este sentido, se proponen dos iniciativas de reforma política. Primero, en materia electoral está el proyecto de Ley de Inscripción Automática y la de sufragio de chilenos residentes en el extranjero. Y segundo, en materia de partidos, se contempla la Reforma Constitucional de la Calidad de la Política, el Proyecto de Ley Orgánica de Partidos y el Proyecto de Ley de Fidecomiso Ciego.

(www.modernizacion.gov.cl; Pérez Yoma, 2008)

Es posible notar que la Agenda de Modernización del Estado de Bachelet es el primer programa político que incluye explícitamente estrategias

administrativas sobre temas y problemáticas ciudadanas. Los puntos seis y siete, de Participación Ciudadana y Reformas Políticas, contemplan acciones que asumen la necesidad de la inclusión de la ciudadanía en la ejecución y evaluación de las políticas públicas y que comprenden reformas que apuntan a combatir el abstencionismo electoral, respectivamente.

4.5.- Políticas de Participación Ciudadana: Agenda Pro Participación e Instructivo Presidencial

Puntualmente, en materia ciudadana, el gobierno de Bachelet desarrolló sus políticas en el marco de la “Agenda Pro Participación 2006-2010”, un documento que contiene los principios y directrices básicos que guiaron las políticas del Ejecutivo. El sentido de la Agenda se basa en la promoción del desarrollo del país y de una democracia de mayor calidad a partir de la cohesión social y el ejercicio de los derechos ciudadanos (DOS, 2008; 7). Si bien, el texto definitivo fue editado y publicado en 2008, la Agenda fue dada a conocer en 2006 en un encuentro donde la Presidenta Bachelet compartió con dirigentes de la sociedad civil.

Los supuestos teóricos que dan forma a la Agenda son cuatro. Primero, Democracia y Participación Política, de acuerdo a lo cual se asume que es tarea fundamental perfeccionar el sistema de representación, en especial en materia de representatividad de los jóvenes, los chilenos que residen en el exterior y los pueblos originarios (2008; 7). Segundo, Participación y Gestión Pública Participativa, en el marco de lo cual el Estado se compromete a garantizar la existencia de espacios institucionales de participación ciudadana en la gestión pública, en respuesta a la necesidad de fundar las políticas públicas en la responsabilidad compartida entre autoridades y ciudadanos. Se apunta a generar políticas sociales derivadas de un proceso abierto a la incidencia ciudadana, mediante lo que la resolución política obtiene una legitimidad mayor (2008; 8). Tercero, Sistema de Protección Social y Participación Ciudadana, lo que se refiere, básicamente, a la defensa de los derechos ciudadanos que les permiten a los sujetos continuar con el ejercicio de la participación (2008; 8-9). Y cuarto, Participación y Cultura Deliberativa, lo

cual se enfoca en el planteamiento de tolerancia y respeto que debe primar en el diálogo ciudadano y en los espacios de participación (2008; 9-10).

A su vez, la Agenda comprende cuatro ejes programáticos que otorgan un orden entre los componentes participativos de las políticas:

1.- Derecho ciudadano a la información pública: en consonancia con la intención de mantener espacios y sistemas informativos constantes en materia de consulta sobre derechos y oportunidades sociales y de publicidad acerca de los actos y resoluciones públicas se contemplan dos medidas generales. Por una parte, “Transparencia activa y acceso a la información administrativa de los órganos públicos”, en el marco de lo cual se creó el Consejo para la Transparencia con el fin de fiscalizar el deber público de la probidad y el recibimiento efectivo por parte de los ciudadanos de la información solicitada. Por otro lado, el “Acceso a información de políticas públicas”, para lo cual se establecen cuatro propuestas:

- a) Sistema Integral de Atención Ciudadana: en el marco de la Ley 19.880, este sistema comprende la modernización de los espacios de atención de los servicios públicos, así como también de los procedimientos de derivación y los sistemas de registro, planes de difusión y sistematización de la información.
- b) Portales de Información Ciudadana: destaca la Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), la implementación de los servicios móviles de atención (conocidos como Infobus) y los portales interactivos de Internet que posee cada Ministerio, en los que es posible no sólo acceder a la información sino también realizar trámites en línea.
- c) Dispositivos de Información y comunicación de políticas públicas: se trata de un circuito de información ciudadana basado en plataformas de información telefónica, centros de documentación y medios virtuales como el sitio en Internet www.participemos.cl.

- d) Carta de Derechos: cada institución pública de servicio social tiene la obligación de presentar una Carta de Derechos, mediante la cual señale sus funciones, estándares de calidad de la atención y los procedimientos para interponer una queja o una reparación por parte de los ciudadanos si el organismo no hubiera cumplido sus propias obligaciones institucionales.

2.- Gestión pública participativa: este eje explicita la necesidad de incluir a la ciudadanía en el diseño, ejecución, evaluación y control social de las políticas públicas. Se compone de tres áreas generales. El primero de ellos es el de "Incidencia ciudadana en la gestión pública", referido al proceso de seguimiento y monitoreo de la gestión pública. Está, a su vez, dividido en cuatro puntos:

- a) Consejos de la Sociedad Civil: de carácter autónomo, consultivo y pluralista, estas instancias apuntan a institucionalizar la participación en los procesos de gestión de políticas al interior de la administración pública.
- b) Diálogos Participativos: entendidos como procesos de información, educación y construcción de acuerdos, su implementación contempla la producción de una Minuta de Posición.
- c) Minuta de Posición: se trata de documentos realizados por las autoridades y que explican el desarrollo de una iniciativa o política a un público diverso.
- d) Cuentas Públicas Participativas: son procesos que cada Ministerio, Servicio, Intendencia y Gobernación debe desarrollar acerca de la gestión de sus políticas y su ejecución presupuestaria. Deben ser realizadas ante representantes de la ciudadanía y su implementación contempla la elaboración de la Cuenta (en función del Balance de Gestión Integral), su difusión y convocatoria, su exposición pedagógica y finalmente la conformación de un Diálogo Participativo en torno a ella.

- e) Presupuestos Participativos: proceso compuesto por la definición del monto, del modelo de gestión, de los criterios y de la priorización ciudadana de los mecanismos a utilizar y el monitoreo de su parte.

El segundo punto de la Gestión Pública Participativa es el “Desarrollo de capacidades institucionales en la participación ciudadana” y está conformado por tres programas:

- a) Constitución de coordinación interministerial de participación ciudadana (CIPAC): su principal objetivo es establecer criterios e instrumentos comunes de participación ciudadana en las políticas públicas. Para realizar el seguimiento de los compromisos en materia de participación cada Ministerio y/o Servicio involucrado debe nombrar un encargado de supervisar el desarrollo del programa. Su plataforma técnica consta de una fase de consolidación, de desarrollo y evaluación.
- b) Procesos de apoyo a la descentralización y la participación ciudadana: su meta es fortalecer al Gobierno Regional a partir de la participación ciudadana en la instancia local. Se basa en la planificación e inversión regional, para lo cual contempla el diseño de planes regionales de participación ciudadana, la definición de estrategias de desarrollo regional, la promoción de políticas regionales, la implementación de presupuestos regionales y el establecimiento de modelos de gestión territorial que incluyan a la institucionalidad pública y sectores privados.
- c) Iniciativa de participación ciudadana a nivel municipal: contempla la formulación en una Ordenanza de las modalidades de participación ciudadana en la comuna, la transformación del Consejo Económico y Social Comunal (CESCO) en el Consejo Comunal de Organizaciones de la

Sociedad Civil, la generación de audiencias públicas por parte de cada municipio y la generación del plebiscito comunal.

El último punto del segundo eje de la Agenda Pro Participación es el de “Educación ciudadana”. Éste apunta a potenciar las capacidades de los líderes y dirigentes sociales por medio de dos medidas principales:

- a) Formación de dirigentes sociales: se refiere a la capacitación en términos de materias administrativas y la alfabetización digital de los dirigentes sociales.
- b) Escuelas de gestores sociales para las políticas públicas: básicamente, son instancias de formación ciudadana, lideradas por educadores que son funcionarios de las instituciones correspondientes y que buscan generar lazos permanentes con los gestores sociales.

3.- Fortalecimiento de la sociedad civil: el eje se refiere a la búsqueda de la consolidación de la participación de la ciudadanía y sus organizaciones en la institucionalidad pública. Comprende cuatro iniciativas. En primer lugar, “Iniciativas para el Asociacionismo y el Desarrollo Social”, lo cual apunta a concretar los espacios institucionales de participación, además de los apoyos necesarios para la mantención del trabajo y las actividades. En concreto, existen dos medidas principales en este sentido: el Proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública y el Fondo para el Fortalecimiento de las Organizaciones y Asociaciones de Interés Público. Asimismo, la Agenda destaca, además, la existencia de otros Fondos de gobierno: el Fondo Social Presidente de la República, del Ministerio del Interior; el Programa de Apoyo al Desarrollo de Organizaciones Comunitarias, del Fondo Nacional de la Discapacidad; el Fondo de Iniciativas Juveniles, del Instituto Nacional de la Juventud; el Programa de Participación y Promoción de Derechos de las Mujeres, del Servicio Nacional de la Mujer; el Fondo del Adulto Mayor, del Servicio Nacional del Adulto Mayor y el Programa de Fortalecimiento de la Identidad Regional (Arica y Parinacota y Los Ríos) de la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

La segunda iniciativa es el “Fomento al Voluntariado”, la cual busca promover y fomentar a las aproximadamente 6.400 organizaciones de voluntariado que se estiman existen en el país (DOS, 2008; 25). La Agenda señala que la acción gubernamental ha desarrollado importantes estrategias de apoyo al voluntariado, de las cuales destaca: el Programa Educativo “Chile Crece Contigo” y el Fondo Mixto de Apoyo Social de MIDEPLAN; el reconocimiento a la Red de Voluntarios de Servicios de Salud por parte del MINSAL; el Programa de Educación Ambiental de CONAF; la Red Solidaria Juvenil del INJUV; el Voluntariado del Sistema Nacional de Protección Infantil de ONEMI; el Voluntariado Senior del SENAMA y el diseño participativo del Programa Nacional de Voluntariado por parte de la DOS (2008; 25).

En tercer y cuarto lugar, se encuentran dos iniciativas de respaldo institucional a la gestión ciudadana. Por una parte, “Apoyo Institucional a dirigentes sociales”, medida que está orientada a la protección social de los ciudadanos organizados. Para ello, en 2007 se creó una base de datos a nivel nacional sobre los dirigentes de juntas de vecinos. Por otro lado, “Infraestructura y apoyo tecnológico”, lo que busca incorporar a las organizaciones sociales a los sistemas de conectividad digital y a los recursos audiovisuales y de infraestructura (2008; 26).

4.- No discriminación y respeto a la diversidad: el último eje de la Agenda se basa en el respeto a la diversidad, principalmente, en términos de género y reconocimiento de los pueblos indígenas. Al igual que el tercer eje, éste presenta cuatro iniciativas. La primera de ellas es la de “No Discriminación y Respeto a la Diversidad”, la cual comprende el seguimiento de las directrices de Naciones Unidas establecidas en la Conferencia de Santiago de 2000 y en el Proceso de Revisión de Durban de Brasilia de 2008, además de los compromisos del Plan de Acción contra el Racismo, la Xenofobia, la Discriminación Racial y Otras Formas Conexas de Intolerancia. La Agenda señala también que continua pendiente la aplicación del Convenio de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y las garantías en materia de derechos laborales y educacionales de los jóvenes.

En segundo lugar, “Derechos económicos, sociales y culturales”, medida que se enmarca en los derechos de segunda generación de Naciones Unidas, y donde se menciona el incentivo de la participación ciudadana como parte del fomento de la cultura política a través de políticas medioambientales, la difusión de las artes y la renovación del patrimonio cultural nacional.

En tercer lugar, “Igualdad de oportunidades y equidad de género”, iniciativa que, liderada por el SERNAM, busca incorporar las perspectivas de género en las actividades, principalmente de capacitación, que se realicen en organizaciones ciudadanas.

Por último, está la medida “Pueblos Originarios”, en el marco de la cual se contempla la propuesta “Pacto Social por la Multiculturalidad, ReConocer”, la que señala la necesidad de poner en vigencia el Convenio 169 de la OIT y reitera el compromiso democrático de su reconocimiento constitucional (2008; 30)

En su capítulo final, la Agenda destaca tres Proyectos de Ley en Trámite que se consideran centrales para el desarrollo de la participación ciudadana. Primero, el Proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, el cual apunta a fortalecer las Asociaciones sin Fines de Lucro, en especial el voluntariado a partir del establecimiento del Estatuto del Voluntariado y el reconocimiento del derecho ciudadano de participar en la gestión de las políticas públicas a través de la modificación de la Ley Orgánica de Bases Generales de la Administración Pública y la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Recalca, además, la institución del Fondo de Fortalecimiento de las Asociaciones y Organizaciones de Interés Público y la creación del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Segundo, el Proyecto de Reforma Constitucional que Incorpora la Iniciativa Ciudadana de Ley, el que señala la capacidad ciudadana de originar discusiones sobre iniciativas de ley de acuerdo a las condiciones normativas ya existentes. Y tercero, el Proyecto de Ley que Establece Medidas contra la Discriminación, el cual instituye una medida especial para ser ejercida ante la

Corte de Apelaciones respectiva por cualquier persona que haya sufrido discriminación arbitraria. Del mismo modo, se modifica el Código Penal, introduciendo como agravante el delito de discriminación y la sanción penal a la promoción del odio o la hostilidad en contra de personas o grupos respaldados en razón de raza, sexo, religión o nacionalidad (2008: 33).

Por otro lado, finalmente en 2008 se formuló el Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública, un breve documento que habría de guiar las acciones en esta materia desde la fecha al final del gobierno en toda la institucionalidad pública. En la ocasión, se establecieron dos principios sustanciales: la constitución de la participación ciudadana en la gestión pública como directriz fundamental de la Administración del Estado y el reconocimiento del derecho ciudadano de tomar parte en la ejecución de las políticas y acciones de la Administración Pública (Bachelet, 2008; 1).

En materia de deberes, el Instructivo Presidencial señala que es obligación de cada órgano de la Administración del Estado establecer una norma general de participación que debe explicitar la forma en la que las personas pueden incidir en las políticas públicas correspondientes, entregar una cuenta pública anual directamente a la ciudadanía acerca de su gestión, el desarrollo de sus políticas y su manejo presupuestario, instituir Consejos de Sociedad Civil de carácter consultivo y hacer de conocimiento público toda la información relevante de la gestión en general. Se establece también que será tarea del Ministerio Secretaría General de Gobierno supervisar el proceso vigilando el cumplimiento de las obligaciones y los plazos determinados (2008; 2).

4.6.- El momento de las evaluaciones

Existen dos evaluaciones sobre el diseño y ejecución de la Agenda Pro Participación Ciudadana. La primera de ellas fue realizada en 2007 y estuvo a cargo de la Escuela de Sociología de la Pontificia Universidad Católica. Los autores de aquel trabajo, Fernández y Ordóñez (2007), desarrollaron un

esquema de análisis previo mediante el cual clasificaron la forma y el grado de la participación presentado en la Agenda.

El mencionado documento señalaba que la clasificación de la participación ciudadana se establecía en tres etapas: a) No participación encubierta: en rigor, no se trata de participación propiamente tal, sino de entrega y recepción de información y uso de tecnologías de la información; b) Participación instrumental: condición en la cual existe sólo consulta a la ciudadanía en relación con la ejecución de las políticas públicas; y c) Participación empoderadora: contempla la ejecución conjunta de las políticas y un grado importante de involucramiento ciudadano expresado en una participación deliberativa (Fernández, Ordóñez, 2007; Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales, 2009). Además, en materia de participación desde la óptica institucional se considera la diferencia entre compromisos y mecanismos, en el marco de lo cual la primera noción hace referencia a los objetivos de inclusión de la participación ciudadana por parte del sector público, mientras que los mecanismos son disposiciones concretas enfocadas a la consecución de los compromisos (2007; 43).

Las conclusiones de este primer estudio fueron directas. La mayor parte de la participación incluida en la Agenda era de tipo instrumental o encubierta. El 43,6% de la participación ciudadana contemplada es incorporada de manera instrumental y un 37,38% lo es de un modo que no fomenta bajo ninguna perspectiva el fortalecimiento de la ciudadanía (2007; 45). Mayoritariamente, los mecanismos de participación agregados responden a la idea de difusión de la información y la gestión interna y mejora de atención al usuario, en el marco de lo cual, el ciudadano es visualizado solamente como el receptor de la información. De acuerdo a los autores, el rol principalmente instrumentalizado de la participación ciudadana en la gestión pública tiende a reducir drásticamente su sentido (2007; 47).

Como obvio resultado de esta situación, la etapa de evaluación representa el menor porcentaje de los mecanismos de participación (sólo un 8,85%) y en cuando es incluida lo es de manera pasiva. La idea inicial del

gobierno acerca de robustecer el vínculo entre acción ciudadana y gestión pública contrastaría con una realidad caracterizada por el mantenimiento de “una visión tradicional y conservadora respecto de dicha relación, incorporando a la sociedad civil principalmente como destinataria de las disposiciones gubernamentales, cuyo flujo es unidireccional” (2007; 76). En efecto, el hecho de considerar a la ciudadanía como una contraparte pasiva en el proceso de gestión de las políticas públicas es, según los autores, una clara señal de la persistencia de las lógicas centralizadas de gobierno, así como también de la incapacidad política de manejar espacios y actores diversos.

En materia de sugerencias, el estudio señaló cinco medidas prioritarias que debían ser incorporadas en la definición y aplicación de la Agenda. En primer lugar, compromisos inambiguos, capaces de ser comprendidos con facilidad y susceptibles de ser sometidos a fiscalización política y social. Segundo, metas verificables que permitan el seguimiento del desarrollo de los programas ciudadanos. Tercero, un informe anual de los logros y alcance de los compromisos formulados en la Agenda. Cuarto, la adecuación de la difusión de la Agenda. Y quinto, el establecimiento de compromisos vinculantes para la institucionalidad pública (2007; 83-84).

La segunda evaluación sobre la Agenda Pro Participación Ciudadana fue realizada en 2009 por el Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile, cofinanciado por la Unión Europea y publicada por la Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales. Al igual que el primer estudio, en este caso también se establece una clasificación sobre las formas de participación. La tipología estuvo conformada por tres categorías: a) Informativo (Saber): referido, básicamente a la entrega de información de tipo administrativa y sobre las políticas públicas; b) Consultivo (Voz): etapa en la que la ciudadanía es incorporada a partir de su opinión acerca del diseño de las políticas; y c) Participativo (Voto): se trata de la real incorporación de los ciudadanos durante todo el proceso de desarrollo de las políticas (Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales, 2009; 14).

En el marco de la ejecución de la Ley N° 20.285 sobre el acceso a la Información Pública, el estudio realizó un ejercicio de consulta a todos los Ministerios y Subsecretarías acerca de sus normativas en materia de participación ciudadana y las políticas que han impulsado en esa dimensión. En primera instancia, se calculó el tiempo de respuesta que cada institución demoró en entregar la información y la calidad de ésta en términos de comprensión y orientación para el ciudadano (2009; 27-32).

En segundo lugar, la investigación realizó un detallado recuento sobre el número de mecanismos contemplados por cada Ministerio y Subsecretaría en relación con los ejes participativos que componen la Agenda Pro Participación. La revisión general señaló que, en total, existen 146 mecanismos de participación ciudadana a nivel ministerial y de subsecretarías, de los cuales, 62 corresponden al eje Derecho Ciudadano a la Información Pública, 77 al eje Gestión Pública Participativa y 7 al eje Fortalecimiento de la Sociedad Civil. No se contabilizaron mecanismos para el eje No discriminación y respeto a la diversidad (2009; 51).

Cuadro N° 2. Mecanismos de Participación por Ministerio.

Ministerio	Total de mecanismos por Ministerio
Consejo Nacional de la Cultura y las Artes	16
Transporte y Telecomunicaciones	16
Agricultura	15
Salud	11
Defensa Nacional	9
Economía	9
Bienes Nacionales	9
Secretaría General de Gobierno	6
Trabajo y Previsión Social	6
Comisión Nacional de Energía	6
Comisión Nacional del Medio Ambiente	6
Interior	4
Relaciones Exteriores	4
Hacienda	4
Secretaría General de la Presidencia	4

Educación	4
Justicia	4
Vivienda y Urbanismo	4
MIDEPLAN	3
Minería	3
Servicio Nacional de la Mujer	3
Obras Públicas	0
Total general	146

Fuente: Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales (2009).

Las principales consideraciones de esta primera revisión en el estudio indican que el resultado que genera mayor atención es la presencia superior de mecanismos correspondientes al eje Gestión Pública Participativa en relación con los programas de Derecho Ciudadano a la Información. Este hecho se basa en la “distorsión” provocada por el no reconocimiento explícito que muchos Ministerios y Subsecretarías otorgan a algunos mecanismos informativos presentes en sus sitios en Internet. Por su parte, la ausencia de programas correspondientes al eje No Discriminación y Respeto a la Diversidad se debería a la dificultad de concretar en forma de políticas operativas los principios de los cuales está compuesta esta dimensión temática (2009; 52).

Acerca del eje Gestión Pública Participativa, destaca la falta de equidad entre el número de mecanismos asociados a la línea de Incidencia Ciudadana en la Gestión Pública en relación con los planteados en materia de Educación Ciudadana, considerando además que no existen componentes específicos que operacionalicen la línea Desarrollo de capacidades institucionales en participación ciudadana (2009; 60). Sobre el eje Fortalecimiento de la Sociedad Civil, el acento de la reflexión está en el marcado carácter “concursable” de los mecanismos contemplados⁴. Los autores señalan que la “concursabilidad” representa un factor que perjudica la complementariedad del trabajo de las organizaciones y sólo reproduce capital social ya desarrollado (2009; 62).

⁴ De los siete mecanismos contabilizados, todos corresponden a Concursos destinados a la obtención de fondos. Del total, uno pertenece al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, cinco al Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y uno a la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales, 2009; 62).

Por otra parte, en términos de destinatarios de los mecanismos de participación institucionales identificados, el estudio determinó que la mayoría de los programas están enfocados en los ciudadanos individuales (62%). Con menor porcentaje de captación de mecanismos aparecen las organizaciones de la sociedad civil (40%), las asociaciones gremiales (37%) y las organizaciones de base (20%) (2009; 65). Los autores señalan, en este sentido, que los datos demuestran que la Agenda posee una mirada individualista que pone en desventaja las oportunidades de la sociedad organizada. Sin embargo, destacan la capacidad de inclusión de los privados, en el marco de los diálogos gestados con el sector público e indican que la baja presencia de organizaciones de base responde a sus menores calificaciones técnicas en relación con las exigencias requeridas en la definición de políticas (2009; 65-66).

Finalmente, en materia de derechos involucrados en los mecanismos de participación ciudadana, el estudio determinó que priman las categorías Voz y Saber. Tal como se señalaba anteriormente, este hecho responde a que, en general, los ministerios tienden a no considerar todos sus mecanismos que implican participación en el ejercicio de la Transparencia activa y el Derecho de Acceso a la información pública. En este sentido, se identificaron, por su parte, sólo seis mecanismos del tipo Voto: las Comisiones Regionales o Provinciales de Plaguicidas del Ministerio de Salud, el Consejo de Cambio Climático y Agricultura del Ministerio de Agricultura, los Consejos comunales de Seguridad del Ministerio del Interior, el Fondo de Protección Ambiental de la Comisión Nacional de Medio Ambiente y los Órganos Colegiados y Consejos Sectoriales del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2009; 67).

En síntesis, el estudio declara que la predominancia del derecho a Voz en relación con el derecho a Saber presenta un contrasentido en términos de plantear una gestión pública participativa que no garantiza el derecho a la información. Además, el problema es notoriamente más grave cuando se toma en consideración que el perfil consultivo no representa una medida concreta por medio de la cual los ciudadanos pueden tomar parte de las decisiones. Mientras el Estado no se comprometa con una mejora en la calidad de la

información que otorga, seguirá intacto el desafío en materia de superación de la brecha existente entre quienes cuentan con un capital cultural mayor y aquellos que necesariamente requieren de la información especializada para ejercer su derecho a la participación en la gestión pública (2009; 74-76). De todas formas, esta situación representa, al mismo tiempo, un reto para las organizaciones ciudadanas en el sentido de exigir la concreción de los espacios de decisión contemplados en la Agenda Pro Participación.

4.7.- Una síntesis sobre la participación ciudadana

El tratamiento sobre la temática ciudadana desde el punto de vista de las políticas públicas manifiesta una serie de características a lo largo de la década de los noventa y en el primer decenio de 2000. En primera instancia, los proyectos de modernización de la gestión pública no tomaron en consideración la participación ciudadana como un objetivo, así como tampoco como una necesidad de ser incluida en la agenda política. Este hecho se expresa en la ausencia de este aspecto en el programa de reforma de Frei y en su escueta introducción en los proyectos (aún más escuetos) de modernización del Estado del gobierno de Lagos.

Luego, en segundo término, la participación se abordó a partir de un esquema de diseño y ejecución que se llevó a cabo desde fines del gobierno de Lagos y durante toda la administración de Bachelet. Se trató de una matriz que dividió los programas de reforma e inclusión ciudadana en dos temas principales: primero, la inserción ciudadana en las políticas y la gestión pública y segundo, el proyecto de reforma sobre el sistema de inscripción electoral y votaciones. Si bien, ambas plataformas de trabajo fueron ideadas durante la administración de Ricardo Lagos, no fue hasta el gobierno de Bachelet que una y otra lograron niveles de concreción importantes a través de la promulgación de la Agenda Pro Participación 2006-2010 y la Agenda de Modernización del Estado de 2008, respectivamente.

Bachelet diseñó la Agenda Pro Participación con la intención de trabajar sobre cuatro falencias democráticas centrales asociadas con el desarrollo de la

participación ciudadana: representatividad; espacios de participación institucionales; sistemas de protección social; y promoción de la tolerancia. La labor se planteó a partir del discurso sobre la urgencia de hacer parte a la ciudadanía en la toma de decisiones, tomando como consideración basal la inclusión de su particular perspectiva acerca de la naturaleza de los problemas comunitarios y sus métodos de solución.

No obstante, las evaluaciones sobre el enfoque y la propuesta de incorporación ciudadana presentes en la Agenda señalan que en realidad la participación estuvo lejos de involucrar directamente al ciudadano en la deliberación de las políticas. Si bien, el programa, en general, representa un avance importante en relación con la nula atención que el gobierno de Lagos otorgó al ejercicio ciudadano, presenta un escaso aporte al empoderamiento de la sociedad civil. En concreto, la mayoría de los mecanismos diseñados en la Agenda, a lo sumo, son de tipo consultivo, primando las estrategias que apuntan sólo a informar a la ciudadanía sobre las plataformas de participación institucionales existentes. Así expuestas, las posibilidades de apoyar el desarrollo de un mayor activismo ciudadano a partir de una institucionalidad abierta a la deliberación conjunta de las políticas es una descripción gubernamental que se limita a la dimensión retórica de la política.

Por otro lado, la formulación de la Agenda de Modernización se enmarca en el final de un proceso de reforma del Estado carente de diálogo y, hasta antes de 2008, alejada de la democratización social y la dimensión electoral. En este sentido, el aporte del gobierno de Bachelet está en la inclusión de temas políticos, no relacionados directamente con aspectos técnicos, al interior de la Agenda. Por primera vez, se incorporan reformas sobre normas electorales y legislación sobre los partidos. La evaluación, sin embargo, de estas políticas es parte de procesos que aún no inician.

Con todo, la separación realizada en materia de participación ciudadana y electoral, el retardo en incluir temáticas ciudadanas en la Agenda de Modernización y el escaso poder deliberativo efectivo otorgado a los ciudadanos en los programas de participación, son señales de una

predeterminada forma de abordar el ejercicio ciudadano por parte de la institucionalidad. Sin conocer aún el estado del debate sobre la participación electoral, los apuntes e interpretaciones hasta aquí recogidas se condicen de manera casi perfecta con la teorización realizada por Lechner (1998) acerca de la disociación que existe entre modernización de la gestión pública y democratización (1998; 233).

En suma, el hecho de que el país hubiera vivido un tipo de transición que estableció la preeminencia de las decisiones formales derivadas exclusivamente de elecciones regulares determinó no sólo que los movimientos sociales fueran defenestrados políticamente y marginados del escenario político, sino que también significó, como señalaba Lechner, que la democratización debió someterse a la lógica de modernización. Esto representó la relegación del debate político amplio e inclusivo y su sustitución por decisiones técnicas, propias de la racionalidad económica, en el marco de la imposición de las elecciones como la única forma de participación ciudadana políticamente aceptada y deseable (1998; 241).

Los desafíos de la reforma del Estado en materia de ciudadanía apuntan, por tanto, a superar las intenciones discursivas de inclusión y potenciar la débil presencia de verdadera participación ciudadana expresadas en los programas gubernamentales sobre la temática. Las herramientas institucionales están presentes, por lo que la urgencia está en devolver el significado a las políticas y sus propiedades simbólicas en términos de reconocimiento creado a través de la generación de políticas públicas que reconozcan la identidad de los ciudadanos como agentes con capacidad de decisión.

CAPÍTULO QUINTO: PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN CHILE DESDE 1990

5.1.- Del Ciudadano al Elector

A partir de la noción de participación política, como principal eje de articulación teórica y práctica del estudio del ejercicio de la ciudadanía, asociada a los vectores involucrados de la cultura política, fue posible caracterizar al ciudadano nacional. Las variables en términos de las condiciones de los espacios de participación institucionales y las políticas públicas aplicadas en esta materia permitieron, a su vez, sumar al análisis central consideraciones empíricas acerca del campo de acción y sus limitantes (muchas veces previas) presentes en la búsqueda de integración ciudadana por parte del gobierno.

Por un lado, surgen características ciudadanas de fundamento político ligadas a la efectividad de las políticas, al desempeño del gobierno y la valoración otorgada al funcionamiento de la democracia, desde el punto de vista político y técnico. Por otro lado, se observa que los principios esenciales de las propiedades ciudadanas (aquellas que sólo pueden ser notadas a través de una revisión cualitativa detallada) presentan matices complejos, en especial al momento de definir las razones que fundamentan sus opiniones sobre el sistema político.

Una vez concluido el análisis acerca de las características del ciudadano nacional, los sentidos presentes en su definición de participación política y sus imaginarios colectivos, la investigación continúa desde una perspectiva específica al considerar la expresión electoral de la participación en el ejercicio ciudadano.

Los procesos electorales en el país, luego del retorno a la democracia en 1990, pueden ser considerados como la expresión fehaciente de la consolidación de la democracia como régimen político. No obstante, la propia participación que les otorga forma (y sentido) es la que efectivamente representa la pauta evaluativa del desarrollo democrático visto desde esta perspectiva. En concreto, en Chile, la participación electoral consigue aglutinar un nutrido espacio de debate acerca de los partidos, las candidaturas y sus

fundamentos. Sin embargo, las reglamentaciones institucionales que rigen las inscripciones y la votación, que son parte fundamental de la discusión electoral, constituyen un factor determinante en la investigación sobre el comportamiento electoral. Para el caso nacional, este elemento es muy relevante debido a la caracterización otorgada por las autoridades políticas a las reformas electorales en esta materia, en el marco de su inclusión en la Agenda de Modernización del Estado.

5.1.1.- La condición ciudadana Constitucional

El segundo capítulo de la Constitución Política del país trata sobre Nacionalidad y Ciudadanía. En su artículo número 13 determina que son ciudadanos todos los chilenos mayores de 18 años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva. En términos electorales, la condición de ciudadano contempla el derecho de ejercicio del sufragio y el de optar a cargos de elección de popular (BCN, 2009; 6).

Por su parte, los extranjeros pueden obtener el derecho a sufragio luego de haber pasado cinco años en Chile. A su vez, podrán optar a cargos públicos cinco años después de obtener su carta de nacionalización (2009; 7).

El artículo 17 señala que la condición de ciudadano puede ser cancelada en caso que el sujeto pierda la nacionalidad chilena, sea condenado a pena aflictiva y por condena a delitos que la ley califique como terrorismo (2009; 8). Mientras que el derecho a voto puede ser suspendido debido a interdicción en caso de demencia, por condenas a penas aflictivas o por delitos calificados como conducta terrorista (2009; 7).

5.2.- La Inscripción Electoral en la Constitución Política de 1980

La Constitución Política chilena de 1980 instituía que la inscripción electoral era voluntaria, determinando un marco legal de adscripción al padrón electoral en base a la Ley 18.556. El Artículo 35° de esta norma determinaba que las inscripciones sólo podían realizarse:

- a) En los siete primeros días hábiles de cada mes, y
- b) En cualquier día hábil dentro de los noventa días anteriores a la fecha de cierre de los Registros que proceda antes de una elección ordinaria, en virtud de lo dispuesto en el inciso siguiente. Los registros que no hubieren alcanzado a completar hasta el centésimo vigésimo día anterior a la fecha de una elección ordinaria o hasta el día en que se publique en el Diario Oficial la convocatoria a un plebiscito o a una elección extraordinaria, se cerrarán transitoriamente en conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.

Durante la presente década, esta normativa ha sufrido una serie de cambios. El primero de ellos ocurrió en 2005, cuando se modificó, en parte, la Ley 18.556. En abril de ese año, se promulgó la Ley 20.010 que derogó el Artículo 35° y estableció que las Juntas Inscriptoras funcionarán todos los días hábiles de la semana y también los sábados. Además, se determinó que las Juntas dejarán de funcionar el nonagésimo día antes de una elección ordinaria.

Las modificaciones se introdujeron puntualmente en los incisos primero, segundo, tercero y cuarto del artículo 22 y se plasmaron de la siguiente manera:

“Las Juntas Inscriptoras funcionarán todos los días hábiles, de lunes a viernes, en doble jornada, de 9 a 13 horas y de 15 a 19 horas, y los sábados, de 10 a 14 horas. (...).

No obstante, el Director del Servicio Electoral podrá disponer que todas o algunas de las Juntas funcionen en días feriados en sustitución de días hábiles. (...).

Las Juntas suspenderán su funcionamiento desde el nonagésimo día anterior a una elección ordinaria y lo reanudarán el primer día hábil del mes subsiguiente a la fecha en que el Tribunal Calificador de Elecciones

comunicare al Director del Servicio Electoral el término del proceso de calificación de una elección o plebiscito”.

(BCN, 2005; 1)

Además, también se derogó el artículo 38 y se reemplazó por uno que permitía que los jóvenes que cumplieran 18 años a más tardar el día de la elección pudieran efectuar el trámite de inscripción.

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, se admitirá la inscripción de personas de diecisiete años de edad siempre que cumplan dieciocho, a más tardar, el día de la elección” (BCN, 2005; 2).

Por último, la modificación más importante se produjo en 2009, con la aprobación de la Ley N° 20.337. El Artículo 18 de la Carta Fundamental, que establecía la existencia de una norma sobre la forma de los procesos electorarios y la igualdad de los candidatos, fue modificado en marzo de aquel año, por medio de lo cual se instituyó la inscripción automática. La modificación a la normativa se registró de la siguiente manera:

“Una ley orgánica constitucional contemplará además, un sistema de registro electoral, bajo la dirección del Registro Electoral, al que se incorporarán, por el sólo ministerio de la ley, quienes cumplan con los requisitos establecidos por esta Constitución” (BCN, 2009; 397).

La reforma regirá al momento en que entre en vigencia la ley orgánica constitucional sobre el registro electoral a la que se hace alusión en el inciso del Artículo.

5.2.1.- Inscripción electoral desde 1988

La legislación que rigió la inscripción electoral en Chile, y como veíamos recientemente fue modificada, funcionó desde 1988. Los datos muestran que

los niveles de inscripción a lo largo de los años han tendido progresivamente a la baja, en particular en aquellos segmentos más jóvenes de la población.

En 1989, durante las primeras elecciones presidenciales y parlamentarias, en plena transición a la democracia, como se muestra en el Cuadro número tres, el total de inscritos eran 7.557.537, y el número de jóvenes entre 18 y 29 años inscritos era 2.526.872. Sin embargo, en las últimas elecciones municipales, realizadas en 2008, el total de inscritos fue de 8.110.265, mientras que la cantidad de jóvenes inscritos alcanzó los 654.639. Es decir, de un 89,4% de la población en edad de votar inscrita en 1989, en 2008 se pasó a un 67,8%. En lo que respecta a los jóvenes, en 1989 representaban un 33,4% del total del padrón, mientras que en 2008 sólo constituían un 8,1% de los inscritos.

Cuadro Nº 3. Inscripción y participación electoral en Chile (en miles).

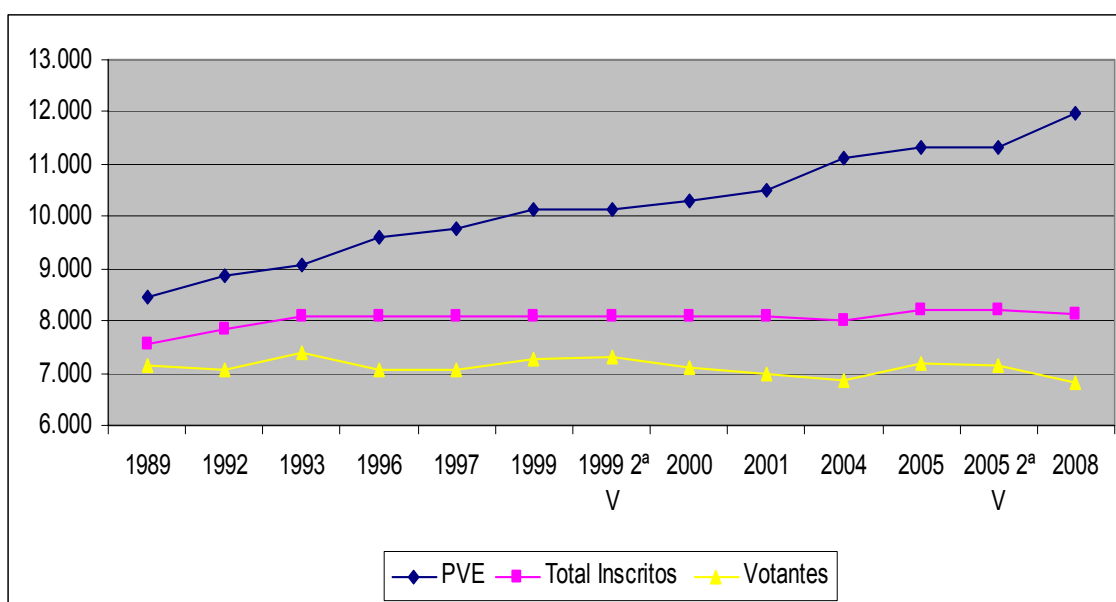
Elecciones	Total Inscritos	Votantes	Votantes/Inscritos (%)
Presidencial/Parlamentaria 1989	7.558	7.158	94,7
Municipal 1992	7.841	7.044	89,8
Presidencial/Parlamentaria 1993	8.085	7.377	91,2
Municipal 1996	8.073	7.079	87,7
Parlamentarias 1997	8.078	7.046	87,2
Presidencial 1999	8.084	7.272	90,0
Presidencial 1999 2ª vuelta	8.084	7.326	90,6
Municipal 2000	8.089	7.089	87,6
Parlamentarias 2001	8.075	6.992	86,6
Municipal 2004	8.012	6.873	85,6
Presidencial/Parlamentaria 2005	8.221	7.207	87,7
Presidencial 2005 2ª vuelta	8.221	7.162	87,1
Municipal 2008	8.110	6.806	83,9

Fuentes: Registro Electoral; www.elecciones.gov.cl

En perspectiva, en base a los datos del Registro Electoral ordenados en la Figura número veintiuno, es posible notar que la inscripción electoral, en general, se ha mantenido de cierto modo constante. Sin embargo, si observamos el crecimiento demográfico de la población en edad de votar

(PEV), es decir, los mayores de 18 años, podemos apreciar la creciente diferencia entre ésta y el total de inscritos. En 1989, el porcentaje de inscritos en relación con la PEV fue de 89,4%. Actualmente, el total de inscritos alcanza un 67,8% de la PEV.

Figura N° 21. Evolución de PEV, total de inscritos y votantes (en miles).



Fuentes: INE; Registro Electoral; www.elecciones.gov.cl

5.2.2.- Inscripción electoral juvenil

La inscripción electoral del sector más joven del padrón, es decir, de aquellos cuya edad fluctúa entre los 18 y 29 años, es la que presenta las mayores bajas. De 2 millones y medio de jóvenes inscritos para las elecciones de 1989, en 2008 la cifra se redujo a 655 mil. En términos porcentuales, a fines de la década de los ochenta, el padrón electoral estaba compuesto en un 33,4% por jóvenes, en cambio, para las pasadas elecciones presidenciales (2005), el registro electoral incluía un 9,7% de ciudadanos de entre 18 y 29 años.

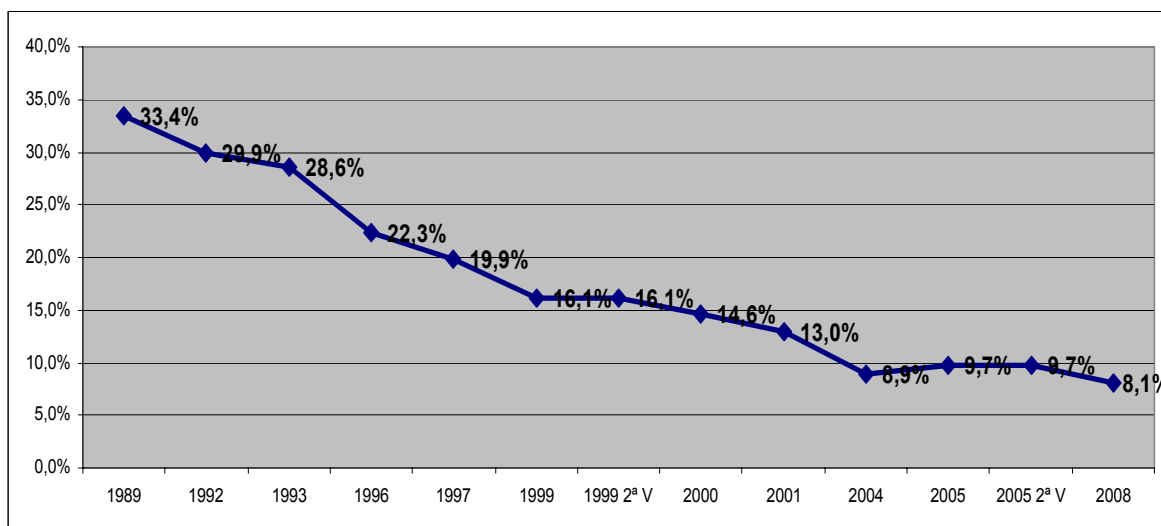
Cuadro N° 4. Participación juvenil (en miles y en %).

Año	Inscritos 18-30	Jóvenes/Inscritos (%)
1989	2.527	33,4

1992	2.348	29,9
1993	2.311	28,6
1996	1.798	22,3
1997	1.605	19,9
1999	1.298	16,1
1999 2ª V	1.298	16,1
2000	1.178	14,6
2001	1.051	13
2004	715	8,9
2005	798	9,7
2005 2ª V	798	9,7
2008	655	8,1

Fuente: Registro Electoral.

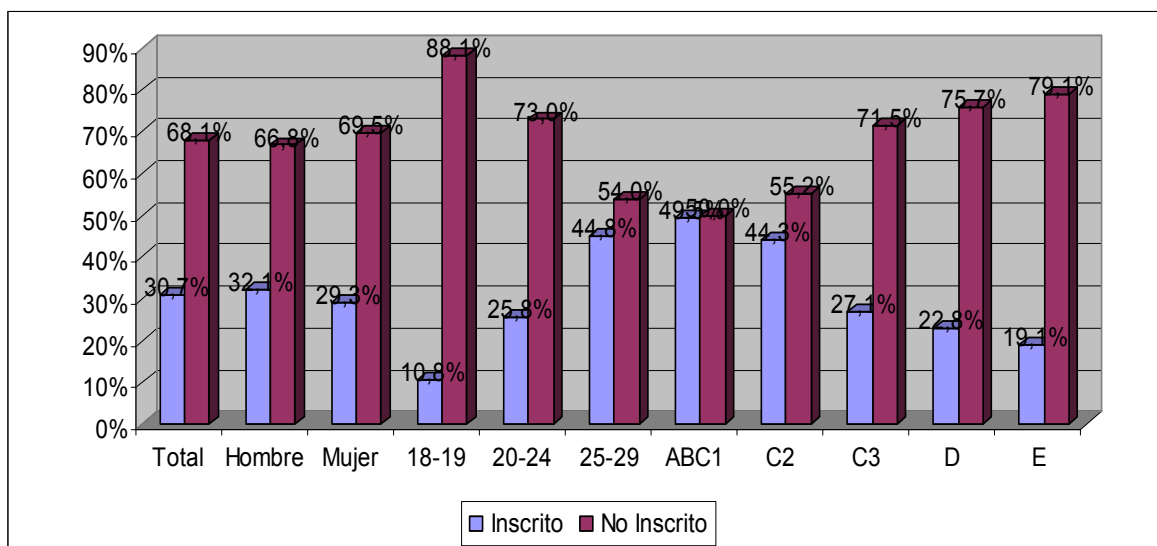
Figura N° 22. Participación juvenil en el padrón electoral 1989-2008 (en %).



Fuente: Registro Electoral.

La última Encuesta Nacional de la Juventud realizada por el INJUV en 2006, muestra que a la fecha, del total de jóvenes sólo un 30,7% estaba inscrito en los registros electorales. En la Figura número veintitrés, observamos que del total de aquellos que efectivamente estaban inscritos, la mayoría son hombres (32,1%), del grupo de entre 25 y 29 años (44,8%), y pertenecen al nivel ABC1 y C2 (49,5%).

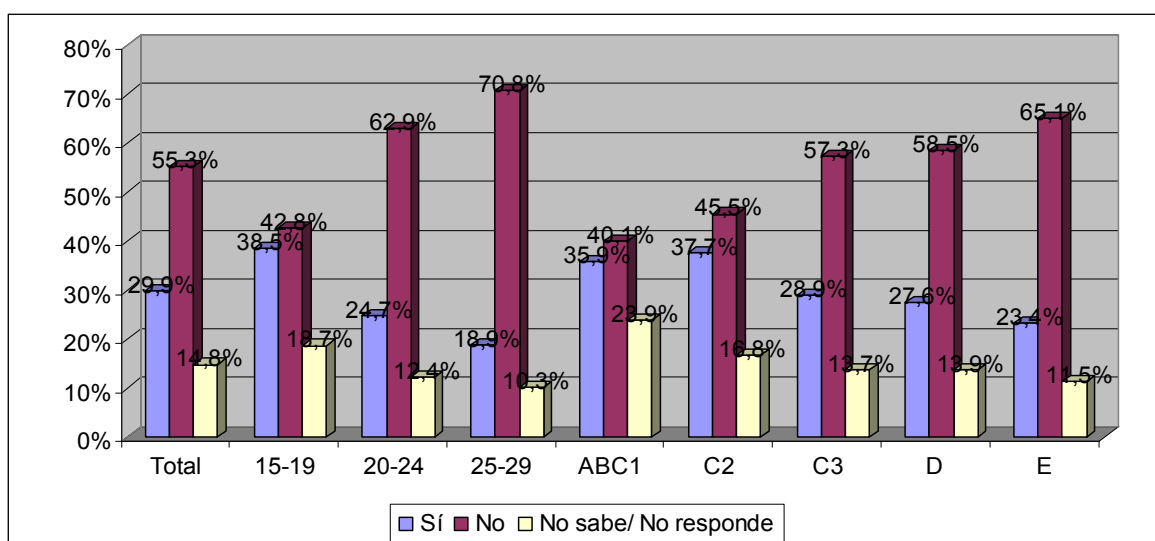
Figura N° 23. Inscripción electoral juvenil por sexo, edad y estrato socioeconómico (%).



Fuente: INJUV (2006).

Igual de preocupante que el hecho manifiesto de la no inscripción electoral de los jóvenes es el poco interés que éstos reflejan con respecto a la idea de inscribirse en el futuro. La mencionada encuesta del INJUV indica que del total de jóvenes no inscritos, el 55,3% afirma que no se inscribirá. En la Figura número veinticuatro visualizamos que de entre quienes manifestaron un menor rechazo a la idea de inscribirse, destacan los jóvenes de entre 15 y 19 años y el segmento de más altos ingresos.

Figura N° 24. Intención de inscripción de jóvenes no inscritos (en %).



Fuente: INJUV (2006).

De acuerdo a la lectura sobre las dos últimas figuras podemos elaborar una interpretación preliminar. Por una parte, observamos que existe una tendencia creciente en los inscritos a medida que aumenta la edad (de un 10,8% de inscritos entre 18 y 19 años a un 44,8% de entre 25 y 29 años), y se registra una declinación de la inscripción a medida que se desciende en la escala socioeconómica (de casi un 50% de inscritos del sector ABC1 a un 19,1% del grupo E). Por otro lado, cuando visualizamos la predisposición a la inscripción de quienes no se han registrado electoralmente, a medida que aumenta la edad crece el rechazo a la idea de inscribirse (de una negativa a la posibilidad de inscribirse del 42,8% de los jóvenes de entre 15 a 19 años, se alcanza un 70,8% de rechazo del grupo de 25 y 29 años), y a medida que se desciende en la escala socioeconómica aumenta el rechazo a la inscripción (de un 35,9% de aprobación de la posibilidad de inscribirse en el futuro del sector ABC1, a un 23,4% del sector E).

5.2.3.- El fenómeno de la Abstención Electoral

Una forma de abordar la abstención electoral es considerar a aquel grupo de personas que no están inscritas y a quienes estándolo no concurren a sufragar. Nuestra actual legislación permite que hoy en día los registros

cuenten con un poco más de 8 millones de chilenos inscritos, de un total de casi 12 millones de personas en edad de votar.

En primer lugar, acerca del grupo de personas que no están inscritas en relación con la PEV, los datos nos indican que se ha producido un aumento sostenido de abstención electoral de este segmento. En 1989, el porcentaje de no inscripción fue del 10,6%, es decir, 892 mil personas en edad de votar no realizaron el trámite de la inscripción. Hoy en día, el porcentaje de no inscripción es de 32,2%.

En segundo lugar, con respecto al segmento de la población que estando inscrita no concurre a votar, las cifras manifiestan un descenso en la participación igualmente constante. De una abstención en las votaciones de un 5,3% en las elecciones de 1989, observamos que el índice ha aumentado al 12,9% en las pasadas presidenciales de 2005. Es posible notar también que los niveles de abstención mayores se registran en las elecciones municipales: 10,2% en 1992, 12,3% en 1996, 12,4% en 2000, y 16,1% en 2008.

Cuadro Nº 5. Abstención electoral (en miles y porcentajes).

Año	Diferencia Insc/PEV (miles)	Inscritos/PVE (%)	Abstención no inscritos (%)	Abstención Insc/Votantes (%)	Total Abstención (%)
1989	892	89,4	10,6	5,3	15,9
1992	1.027	88,4	11,6	10,2	21,8
1993	968	88,3	11,7	8,8	20,5
1996	1.524	84,1	15,9	12,3	28,2
1997	1.696	82,6	17,4	12,8	30,2
1999	2.042	79,8	20,2	10	30,2
1999 2ª V	2.042	79,8	20,2	9,4	29,6
2000	2.213	78,5	21,5	12,4	33,9
2001	2.431	76,9	23,1	13,4	36,5
2004	3.106	72,1	27,9	14,4	42,3
2005	3.101	72,6	27,4	12,3	39,7
2005 2ª V	3.101	72,6	27,4	12,9	40,3
2008	3.855	67,8	32,2	16,1	48,3

Fuentes: INE; Registro Electoral; www.elecciones.gov.cl

Los crecientes niveles de abstencionismo electoral que se han registrado en el país, en especial a partir de la presente década, representan uno de los principales argumentos esgrimidos por el Ejecutivo para implementar la reforma constitucional que introduce la inscripción automática. En el discurso de promulgación de la reforma, la presidenta Bachelet afirmó que la nueva legislación pretende detener el envejecimiento del padrón, además de permitir que los jóvenes puedan manifestar su opinión (BCN, 2009; 398-399).

5.2.4.- Debate sobre la Inscripción Electoral Automática

La discusión acerca de la inscripción electoral automática está decantada de lado de aquellos que defienden su implementación. Para Fuentes y Villar (2005), el debate sobre el tema de la inscripción automática está vinculado con el propio ejercicio de la ciudadanía. El supuesto que los autores reconocen fundamenta la discusión posee dos perspectivas, una ontológica y otra empírica. La primera se refiere a la idea de que el sistema político tiene la obligación de garantizar las condiciones básicas por medio de las cuales la ciudadanía pueda expresarse. En segundo lugar, se piensa que la reforma de la legislación electoral tendrá un efecto directo sobre el nivel de participación en las elecciones (2005; 23-24).

Por su parte, la antigua Ministra de Planificación, Clarisa Hardy (2005), plantea que la inscripción automática es el reconocimiento manifiesto de la condición de ciudadano con derechos políticos inherentes. Además, representa el hecho de que en democracia el derecho a elegir y ser elegido “no puede ser dejado a la decisión discrecional de las autoridades, a una mera tramitación burocrática o a la opción personal de cada quien” (2005; 115). Para Hardy, en consecuencia, el complemento más adecuado para la inscripción automática es el voto obligatorio.

Una postura similar a la planteada por Hardy es la que manifiesta Huneeus (2005). El autor, en este sentido, afirma que la inscripción automática es un mecanismo que se condice plenamente con el objetivo propuesto por el Gobierno acerca de fortalecer la democracia a partir de un aumento de la

participación electoral. Para Huneeus, la inscripción automática es central en el marco del proceso de modernización del trámite de ingreso al registro, utilizando las ventajas que ofrece Internet, considerando, además, que en el país ya existen importantes trámites que pueden ser realizados de manera virtual.

En esta parte del análisis, Navia (2004) argumenta sobre las deficiencias del sistema de inscripción voluntario del país. El autor plantea que la norma que rigió la inscripción electoral, sumada a la implementación del sistema de voto obligatorio, permitía “la existencia de dos tipos de ciudadanos, aquellos que están inscritos y por tanto obligados a votar y aquellos que no estando inscritos no pueden ejercer su derecho al sufragio” (2004; 89). La legislación, por tanto, otorgaba la posibilidad de que existiesen, de acuerdo a Navia, seis tipos de chilenos: inscritos convencidos, inscritos indiferentes, inscritos decepcionados, no inscritos convencidos, no inscritos indiferentes y no inscritos decepcionados. Pensando en el escenario más favorable a la participación electoral, Navia (2005) plantea que la inscripción automática (acompañada de voto obligatorio) es la alternativa que permitiría que votasen todos los estereotipos de ciudadanos mencionados, a excepción de los inscritos decepcionados y los no inscritos decepcionados (2005; 122).

Para Navia, es fundamental reformar el sistema de inscripción, puesto que éste presentaba serias “barreras institucionales” para el ejercicio del voto. Entre las principales falencias vinculadas al sistema de inscripción voluntaria chileno, el autor destaca el hecho de que al cerrarse los registros 120 días antes de las elecciones, las campañas electorales no tenían efecto sobre aquellos que se encontraban indecisos acerca de votar o no. Además, al existir un período tan restringido de tiempo de inscripción (ya que los registros no estaban abiertos los feriados ni los fines de semana) se hacía más difícil que las personas se presentasen en los registros, por razones vinculadas básicamente al tiempo y espacio (2004; 97).

Por tanto, Navia afirma que la implementación de la inscripción automática sintetiza una serie de ventajas. En primer lugar, a través de este

tipo de iniciativas el gobierno demuestra su compromiso con una administración pública y mecanismos de gestión modernos. En segundo lugar, mediante la actualización automática del padrón será posible actualizar también los registros electorales, permitiendo superar el problema que presenta el hecho de que muchas personas se cambian de domicilio y no actualizan sus datos en las listas electorales. En relación a lo anterior, en las elecciones municipales se presenta principalmente este fenómeno, donde muchas personas votan en comunas en las que no les corresponde.

En materia de ventajas acerca de la inscripción automática, Aleuy (2007) reconoce que al menos existen cuatro factores positivos. En primer lugar, facilita un empadronamiento más sencillo, rápido y barato. Segundo, elimina los obstáculos burocráticos para poder votar. Tercero, entrega eficiencia al registro electoral, además de impedir el envejecimiento del padrón. Por último, el principal beneficio asociado a la inscripción automática es el hecho de esclarecer la denominada “abstención encubierta” (2007; 32). La abstención, cuando no existe inscripción automática, plantea Aleuy, no se muestra realmente, puesto que no se contabiliza a aquellos individuos que no están inscritos. Para el autor, es imperioso que los análisis sobre los procesos de participación electoral consideren que la abstención no incluye sólo a quienes siendo parte del padrón no concurren a sufragar el día de la elección, sino que hace parte también a todos los que no se han inscrito en los registros, además de aquellos que votan nulo o blanco.

Por otra parte, y siendo contrarios a la opinión mayoritaria, el Instituto Libertad y Desarrollo (2004) plantea que la inscripción automática presentará una serie de problemas con respecto al padrón electoral y al proceso electoral. El Instituto asevera que si el sistema de inscripción automática funciona de acuerdo a los datos que el Servicio Electoral reciba del Registro Civil, existirán varios inconvenientes. En primer lugar, el Servicio Electoral deberá asignar mesas electorales a todos aquellos ciudadanos que serán inscritos automáticamente a partir de su renovación de documentos en el Registro Civil, aunque durante el tiempo que transcurra entre su inscripción automática y el día de las votaciones lo más probable es que su dirección haya

cambiado, por lo que el lugar de votación asignado por domicilio no será el correcto. En segundo lugar, como en la mayoría de los casos, las personas cambian de domicilio desde que obtienen su cedula de identidad y cuando la renuevan, éstas deberán acudir a las Juntas Actualizadoras para renovar sus datos y votar efectivamente donde les corresponde. Así, según Libertad y Desarrollo, si bien se pretende eliminar el trámite de la inscripción, de todas formas lo ciudadanos tendrán que realizar una diligencia similar. En tercer lugar, el Instituto prevé que existirá una alta cantidad de información errónea correspondiente al lugar de votación y los domicilios reales de los ciudadanos inscritos automáticamente. Por último, el Instituto plantea que será necesario establecer, sólo para los nuevos inscritos, cerca de 9 mil mesas, con 45 mil vocales, sin tener la certeza de que quienes fueron automáticamente inscritos concurren a sufragar (2004; 3).

Para Libertad y Desarrollo lo recomendable es mejorar el sistema de inscripción voluntaria que existe hoy en el país. Esta alternativa se centra en la idea de que la inscripción es un derecho y no un deber, y permite además, superar todos los problemas antes descritos vinculados a la implementación de la inscripción automática, ya que serían los propios ciudadanos interesados en participar quienes tendrían que mantener sus datos actualizados en el Servicio Electoral (2004; 5).

La mayoría de los argumentos planteados se centran en implicancias relacionadas directamente con la introducción de la inscripción automática. Sin embargo, Díaz (2004) incluye algunas interrogantes más bien políticas vinculadas al tema. El autor realiza la importancia de considerar los principales cálculos electorales que podrían realizar los partidos: ¿quiénes son los nuevos electores y qué piensan? En pocas palabras, ¿cómo votarán? ¿Quiénes se beneficiarán con este nuevo sistema de inscripción?

5.3- Legislación nacional sobre la votación y Participación Electoral

La Constitución Política de 1980 estableció en su artículo N° 15 que en las votaciones populares el sufragio sería personal, igualitario y secreto,

además de obligatorio. Bajo esa modalidad, se celebraron 4 elecciones presidenciales, 4 parlamentarias y 5 municipales, en un período correspondiente a 20 años.

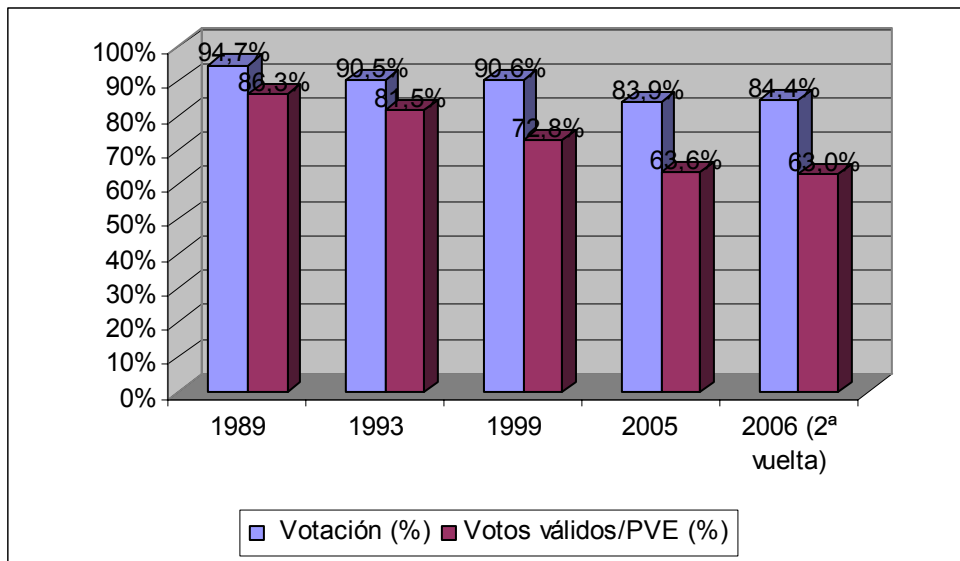
La Ley Orgánica Constitucional número 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios rige todos los procedimientos en esta materia. En su artículo número sesenta, la norma señala que son electores todos los ciudadanos chilenos y extranjeros que hayan realizado el trámite de inscripción y figuren, por tanto, en los registros. Se estipula, además, que el sufragio es obligatorio en base a la pena de multa establecida en el artículo número 139.

“El ciudadano que no votare será penado con multa a beneficio municipal de media a tres unidades tributarias mensuales.

No incurrirá en esta sanción el individuo que haya dejado de cumplir su obligación por enfermedad, ausencia del país, encontrarse el día de la elección o plebiscito en un lugar situado a más de doscientos kilómetros de aquél en que se encontrare inscrito o por otro impedimento grave debidamente comprobado ante el juez competente” (SERVEL, 2009).

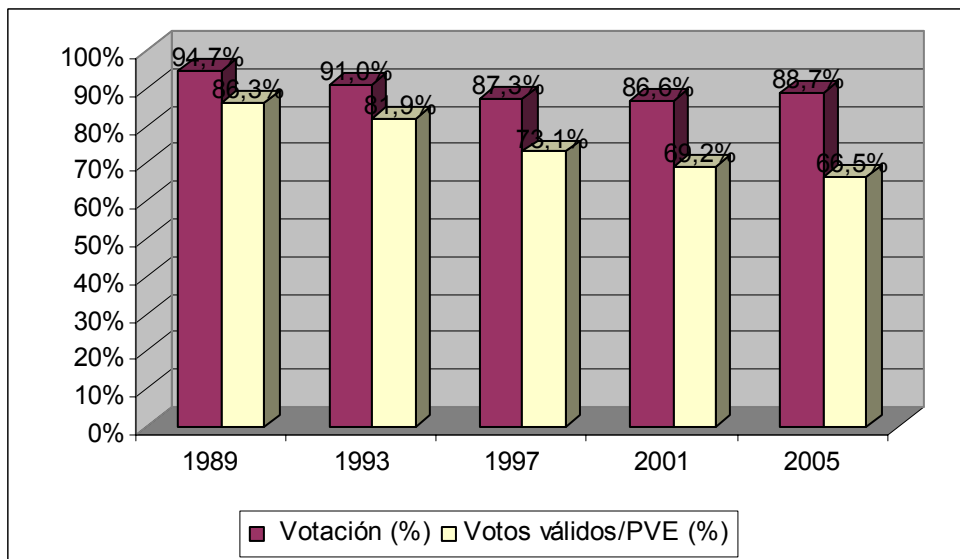
Por su parte, los datos nos muestran que durante el tiempo de implementación de este tipo de votación los niveles de participación electoral han tendido levemente a la baja, marcando un promedio de votación de 88,8% en las elecciones presidenciales, y 89,6% en las parlamentarias (IDEA, 2009). De hecho, los datos de IDEA permiten notar que la participación chilena es una de las más altas en América del Sur, superior a la de Argentina y Brasil.

Figura N° 25. Porcentajes de votación en Chile (Presidenciales en %).



Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

Figura N° 26. Porcentajes de votación en Chile (Parlamentarias en %).



Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

En primera instancia, la percepción sobre los niveles de participación electoral en Chile no presenta características que apunten a situaciones peligrosas con respecto a las bases de legitimidad de la democracia. Como observaremos en el estudio comparado, los promedios de votaciones nacionales están en el mismo nivel que países con una trayectoria democrática mayor como Alemania.

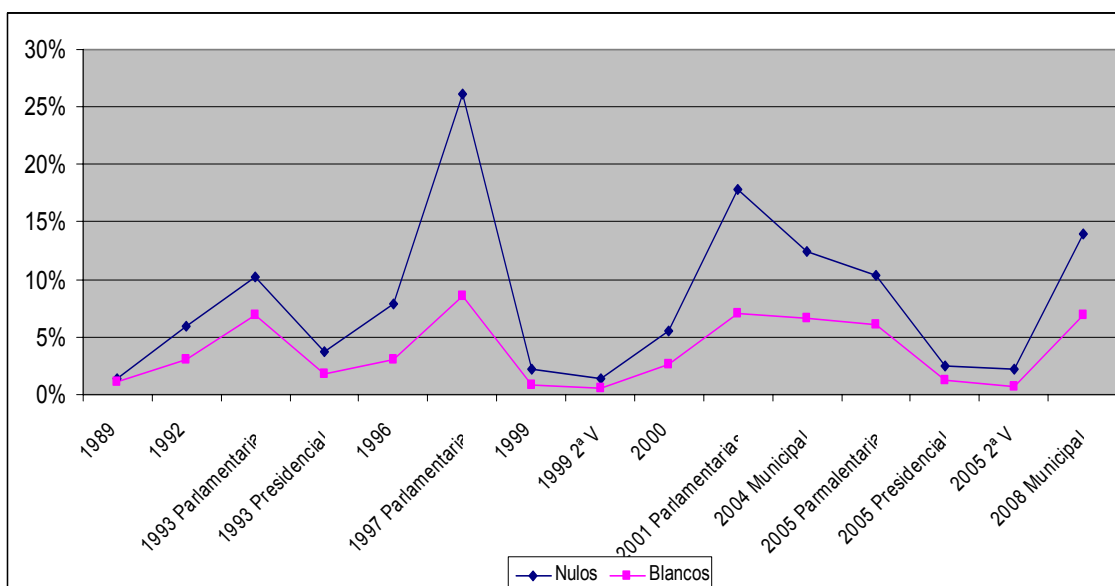
No obstante, también es importante considerar la evolución de los porcentajes de votos nulos y blancos. En el Cuadro número seis observamos que el promedio de votos anulados desde 1989 a 2008 ha sido de 8,25%, donde el mayor nivel de invalidación en el sufragio se produjo en las elecciones parlamentarias de 1997. Por su parte, los votos en blanco presentan un promedio de 3,81% en igual período, con un porcentaje mayor manifestado también en las parlamentarias de 1997.

Cuadro N° 6. Porcentajes de votos nulos y blancos.

Año/Elección	Nulos	Blancos
1989	1,45%	1,05%
1992	5,95%	3,04%
1993 Diputados	5,29%	3,46%
1993 Senadores	4,93%	3,46%
1993 Presidencial	3,67%	1,85%
1996	7,93%	3,06%
1997 Diputados	13,51%	4,24%
1997 Senadores	12,56%	4,37%
1999	2,19%	0,78%
1999 2ª V	1,41%	0,61%
2000	5,53%	2,57%
2001 Diputados	9,27%	3,38%
2001 Senadores	8,63%	3,66%
2004 Alcalde	5,45%	2,73%
2004 Concejal	6,95%	3,97%
2005 Diputados	5,33%	3,07%
2005 Senadores	4,98%	2,96%
2005 Presidencial	2,50%	1,18%
2005 2ª V	2,16%	0,67%
2008 Alcalde	5,85%	2,73%
2008 Concejal	8,18%	4,24%

Fuente: www.elecciones.gov.cl

Figura N° 27. Evolución de Votos Nulos y Blancos (en %).



Fuente: www.elecciones.gov.cl

En perspectiva, la presencia importante de sufragios nulos y blancos ha sido una constante en las elecciones municipales y con mayor fuerza en las parlamentarias. Sin embargo, en elecciones presidenciales estas formas de votación son prácticamente imperceptibles.

De todas formas, en 2004, comenzó la discusión acerca de la modificación del sistema de votación, luego de que en el discurso del 21 mayo de ese año, el entonces presidente, Ricardo Lagos, propusiera terminar con el sufragio obligatorio. En julio de 2004 se emitió un proyecto de ley que recogió la propuesta, y luego de 4 años de discusión parlamentaria, se aprobó la reforma constitucional. En todo caso, el debate sobre la no obligatoriedad del voto es un tanto más antiguo. En 1997, el Senador Sergio Romero propuso evaluar la posibilidad de eliminar las sanciones sobre el voto. La discusión se retomó en la Comisión de Constitución del Senado en el marco del análisis acerca de las Reformas Constitucionales, donde el Senador Alberto Espina presentó oficialmente la indicación sobre la derogación de la obligatoriedad del voto. Sin embargo, la propuesta fue rechazada en el Senado en esa oportunidad, al igual como lo sería nuevamente en una segunda ocasión (BCN, 2009; 5).

Finalmente, el 4 de mayo de 2009 se publicó en el diario oficial la Ley N° 20.337, que modificó los artículos 15 y 18 de la Constitución, y estableció el sufragio voluntario. La normativa sobre la votación se estableció de la siguiente manera:

“En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario, secreto y voluntario” (BCN, 2009; 396).

La reforma regirá al momento en que entre en vigencia la ley orgánica constitucional sobre el registro electoral.

En el discurso de promulgación de la reforma en cuestión, la presidenta Bachelet afirmó que el voto voluntario afianza la soberanía popular, en el marco de la historia de la expansión del derecho a voto en el país. Aunque, Bachelet recalcó también, que si bien el sufragio es voluntario, es siempre un deber ciudadano (2009; 399). En la ocasión, la presidenta puso el acento en la importancia del voto voluntario en relación con el nuevo vínculo que espera se produzca entre la ciudadanía y la política. En palabras de Bachelet, “es importante y deseable que esto ayude a mejorar los vínculos de los partidos políticos, de los candidatos, con los ciudadanos. A renovarse internamente los partidos políticos, a crear condiciones para que muchos jóvenes se sientan estimulados a ocupar responsabilidades políticas” (2009; 400).

Fuentes y Villar (2005) afirman que, de acuerdo a la experiencia comparada, la implementación del voto voluntario tiende a reducir la participación electoral entre un 10% y un 15%. Para el caso chileno, los autores creen que la participación se reducirá en torno al 65% en las elecciones presidenciales, y caerá todavía más en las elecciones parlamentarias y municipales (2005; 39). Frente a este escenario, Fuentes y Villar proponen que es imperativo introducir otras medidas: simultaneidad de las elecciones nacionales con las locales; programas de educación cívica; cambiar el día de la elección a un martes o miércoles, conservado el feriado; entre otros (2005; 43).

5.3.1.- Debate sobre el voto voluntario

En torno al voto voluntario existe una amplia y nutrida discusión conceptual y empírica, relacionada, esencialmente, por una parte, con los fundamentos básicos del principio de ciudadanía, y por otra, con las implicancias políticas para el régimen democrático nacional.

El debate normativo-ontológico se concentra en las nociones de deber y derecho, y en la visión que sobre alguna de ellas debe construirse el ejercicio del sufragio. La discusión cuenta con dos tipos de argumentos: uno que avala una perspectiva del voto a partir de su esencia como deber ciudadano para con la institucionalidad democrática; y otro que afirma que el fundamento central de la democracia es garantizar las libertades. Por su parte, el debate empírico-analítico se fundamenta principalmente en las consecuencias del voto voluntario sobre las características del electorado, la responsabilidad para con la democracia, y por supuesto, los índices efectivos de participación electoral.

5.3.1.1.- Debate normativo-ontológico sobre el voto voluntario

En primer lugar, las posturas acerca de los beneficios del voto voluntario se fundamentan en términos de principios. En este sentido, Sierra (2005) plantea que la consolidación de la democracia en materia de ciudadanía requiere del voto voluntario como mecanismo mediante el cual distanciarse de lo que él denomina “irritante paternalismo democrático y de un no menos irritante perfeccionismo moral ciudadano” (2005; 128). El autor se refiere a la positiva característica que tendría el voto voluntario como derecho, es decir, como garantía de los individuos, tanto frente como contra el poder del Estado. El voto voluntario, continua Sierra, es un reflejo de confianza que la institucionalidad política deposita en los ciudadanos, y que se expresa en la posibilidad que éstos tienen de optar por sufragar en aquellas elecciones en las que consideran está en juego una decisión importante, o escoger abstenerse de participar en otras (2005; 129).

Para Sierra, así como el voto voluntario manifiesta la más fiel expresión del sufragio como derecho, el voto obligatorio, por su parte, exime a los representantes políticos de su responsabilidad de proponer ideas que apunten a estimular la participación electoral, creando en definitiva un “*mercado cautivo electoral*” que se caracteriza por asignar de manera no competitiva los incentivos en el juego político.

Por otra parte, Chuaqui (2005) afirma que la idea acerca de que la democracia, en virtud de la protección de la libertad, no debe obligar a las personas a participar electoralmente es una concepción errada. Para el autor, “el ejercicio de la participación electoral es la declaración más elemental, y posiblemente la menos onerosa del esfuerzo por proteger la libertad, y por tanto, en una república democrática la libertad compartida de la comunidad política y la libertad individual se imbrican” (2005; 109-110). La argumentación de Chuaqui se fundamenta en el hecho de que en democracia existen una serie de obligaciones (generalmente leyes positivas) aplicadas a todos por igual, las que al ser ejecutadas permiten proteger las libertades individuales. Es más, para el autor, la obediencia a estas normas por parte de todos quienes forman parte de una república, es la garantía esencial que la democracia, como estructura de libertades básicas, tiene para perdurar.

La existencia de estas “libertades reguladas”, como Chuaqui las denomina, debe ser abordada a partir de un enfoque colectivo, es decir, la aplicación de restricciones a ciertas libertades individuales apela al bien común, fundamentalmente al sistematizar las regulaciones particulares que estructuran la democracia apuntando a la ampliación de las libertades colectivas. Al considerar la democracia como estructura básica de una sociedad justa, Chuaqui plantea que es razonable que todos los miembros de ésta tengan el deber de colaborar en su promoción y protección (2005; 111).

En este sentido, bajo la perspectiva antes descrita, el autor asevera que el voto es siempre un deber y no un derecho. El fundamento de Chuaqui se basa en el hecho de que la participación electoral, desde el punto de vista de la lógica del costo-beneficio, se justifica en un bajo costo de realización en

relación con una ganancia mucho mayor como es la protección de la democracia. Además, la obligación de votar no elimina la posibilidad de manifestar el malestar con la política o la elección en sí, puesto que el ciudadano puede optar por anular o dejar en blanco su voto. En suma, para Chuaqui, aquellos individuos que no participan electoralmente son *free riders*, es decir, sujetos que obtienen beneficios de vivir en democracia, pero que no contribuyen a su promoción y protección (2005; 113).

5.3.1.2.- Debate empírico-analítico acerca de las implicancias políticas del voto voluntario

En materia de argumentos empíricos, la discusión está liderada por aquellos que desestiman la implementación del voto voluntario en el país.

En este sentido, uno de los principales argumentos contrarios al sufragio voluntario es esgrimido por Huneus (2004), quien asevera que la introducción de este mecanismo aumentaría el abstencionismo electoral y el desinterés en la política. Para el autor, proponer el voto voluntario como solución a la baja participación electoral, significa desviarse de la esencia de los verdaderos factores que alejan a aquellos que no participan, en especial a los jóvenes, de las elecciones, como por ejemplo, el bajo nivel de la política, y el rechazo que existe hacia los partidos y la institucionalidad en general. Además, se confunden los fundamentos teóricos del voto, reduciendo el problema a la noción de libertad, obviando el principio de deber, desvirtuando, en definitiva, las reales funciones de las elecciones (2004; 2-3).

En resumidas cuentas, la crítica al voto voluntario de Huneus se basa en una serie de efectos sobre la participación y las características del electorado y las campañas. En primer lugar, al autor plantea que aumentará el abstencionismo electoral y el desinterés en la política. En segundo término, originará un nuevo tipo de desigualdad basada en el hecho de que quienes presentan siempre mayores niveles de participación son los ciudadanos de mayores ingresos. Finalmente, favorecerá a aquellos candidatos con más altos

recursos para invertir en campañas que movilicen a los ciudadanos apáticos (2004; 4-5).

Garretón (2005) por su parte, asevera que la esencia de la democracia está en la consagración del efectivo cumplimiento del acto de votar, por lo que un régimen es más democrático en la medida en que el sufragio es obligatorio. Para sostener esta afirmación, el autor se fundamenta en tres argumentos. Primero, una sociedad es siempre más democrática en cuanto mayor sea el número de ciudadanos que participan electoralmente. Segundo, tal como ya lo había planteado Huneus, con sufragio voluntario la política se tornará más elitista, ya que quienes voten serán estrictamente los ciudadanos más interesados, los que, en efecto, son en su mayoría aquellos de mejor situación económica y con más altos niveles de educación. En este sentido, Garretón sostiene que “consagrar el voto voluntario es consagrar y aumentar las desigualdades sociales, es convertir a la política en otro elemento de reproducción de desigualdades” (2005; 10). Tercero, mediante la obligatoriedad del voto es posible que la base electoral sea estable, condición necesaria para que la expresión de la voluntad popular sea continua, y no esté sujeta a presiones externas o intereses volátiles (2005; 10).

Por otra parte, Garretón argumenta que en sociedades donde la política está gravemente desprestigiada, alejada de los ciudadanos, y mediatizada, el voto es el único medio a través del cual es posible devolver su sentido. En sociedades como la nuestra, donde, según el autor, aún carecemos de una cultura cívica desarrollada, la obligatoriedad del voto, consagrada en leyes y acompañada de altas sanciones a su incumplimiento, es la alternativa concreta para mantener un contingente de electores amplio (2005; 12).

Como una forma de concretar los principios republicanos de la democracia y de soberanía popular, consagrados en los artículos 4º y 5º de la Constitución, respectivamente, Zúñiga (2009) considera que es necesario que Chile conserve la obligatoriedad del voto. De todos modos, el autor propone que el sistema actual necesita perfeccionarse, en especial con respecto a las

sanciones, incorporando, por ejemplo, algunas alternativas como las cargas comunitarias o sociales (2009; 112).

En el mismo sentido que Garretón, Zúñiga señala que la obligatoriedad del voto en los sistemas políticos latinoamericanos representa un intento de “ingeniería constitucional” que apunta a reforzar la legitimidad de sus democracias (2009; 112). El autor afirma que la implementación de este régimen de votación ha tenido como intención superar la alienación política producida por la débil cultura política de las sociedades del continente caracterizada por elementos autoritarios, caudillistas y populistas (2009; 112). Así también, comparte con Garretón la idea acerca de que el voto voluntario es un “mal remedio” frente a la amenaza creciente del abstencionismo electoral y el descrédito ciudadano sobre el sistema democrático. Incluso, Zúñiga plantea que el sufragio voluntario genera la posibilidad de que el cuerpo electoral sea “presa de minorías que adquieren mayor peso en la conformación de la voluntad política del Estado” (2009; 113).

El Instituto Libertad y Desarrollo (2009), en defensa de la voluntariedad del sufragio, sostiene que la obligatoriedad del voto no garantiza niveles de participación constantemente altos cuando no va acompañado de sanciones efectivas sobre quienes no concurren a sufragar (2009; 5). En segundo término, el Instituto plantea, además, que el voto obligatorio distorsiona los resultados de las elecciones y perjudica a aquellos ciudadanos verdaderamente interesados en la votación. Es decir, en sistemas de sufragio obligatorio todos los individuos deben concurrir a las urnas, incluidos quienes no están interesados en el resultado de la elección, los que, por tanto, no están informados sobre el tema, y tienden a votar al azar. Este fenómeno implica que no se genere una correcta representación de los intereses de los ciudadanos que prefieren la elección de una determinada opción política, y se esfuerzan por mantenerse informados (2009; 3). En tercer lugar, Libertad y Desarrollo afirma que el voto obligatorio permite la constitución de un “mercado electoral cautivo”, ya que la ciudadanía debe votar incluso cuando las propuestas de los partidos y los candidatos son consideradas negativas. En Chile, según el Instituto, donde las encuestas demuestran que los ciudadanos expresan un

fuerte rechazo a la oferta política, está práctica libera a los partidos de su responsabilidad de generar propuestas que incentiven la participación (2009; 4). En este sentido, una de las ventajas del voto voluntario es que obliga a los partidos a generar incentivos no sólo para que el electorado les conceda su voto, sino que también para que los ciudadanos acudan a votar. Por último, el Instituto considera que la implementación de voto obligatorio está en contraposición a la voluntad de los individuos, quienes han manifestado, a través de varios estudios de opinión, su rechazo a la medida (2009; 4).

En torno a este debate, Navia (2004) plantea que la principal tarea del Gobierno es dar señales de preocupación con respecto a los índices decrecientes de participación electoral de los chilenos, en especial de los más jóvenes. En este sentido, el autor propone la eliminación de todas las “barreras institucionales” que existen con respecto al ejercicio del voto. Bajo esta idea, lo primero es implementar el sistema de inscripción automática.

En segundo lugar, sobre el voto, Navia no emite una opinión clara acerca de una alternativa de ejecución del sufragio (puesto que su atención se centra en el sistema de inscripción), aunque realiza una contraposición de cada opción que se contempla sobre la materia. En caso de implementar el voto voluntario, indica el autor, los partidos debieran, tal como señalaba Libertad y Desarrollo, buscar la manera de que los ciudadanos participen en la elección, pensando en otorgar la mayor legitimidad posible al proceso, tomando en consideración el hecho de que las personas, bajo un sistema de sufragio voluntario, concurren a votar mayoritariamente en las elecciones donde consideran se juega un asunto importante. Es decir, los candidatos al mismo tiempo que compiten por los votos, deben trabajar también sobre la tarea de aumentar la participación en sí. Sin embargo, Navia afirma que es posible que un candidato utilice este sistema para implementar “campañas negativas”, es decir, se concentre en sus votantes convencidos, y despliegue propaganda de desprestigio sobre sus contrincantes, con el fin de desincentivar a los potenciales votantes moderados e indecisos (2004; 100).

En términos específicos, Navia (2005) además incluye un nuevo elemento en la discusión. Con respecto a la ejecución del sufragio obligatorio, plantea que el debate debiera centrarse en la aplicación efectiva de sanciones, mediante las cuales se permita efectivamente cumplir con la medida. El escenario en ese caso es complejo, sobretodo si es abordado desde la perspectiva de los votantes.

Bajo esta óptica, Navia construye una matriz acerca de los escenarios posibles de la relación entre potenciales electores y determinados sistemas de inscripción y votación. De acuerdo a la legislación nacional (que permite la existencia de ciudadanos no inscritos) habrían 6 tipos de chilenos: inscritos convencidos, inscritos indiferentes, inscritos decepcionados, no inscritos convencidos, no inscritos indiferentes, y no inscritos decepcionados (2005; 121). El primer grupo votará siempre, al margen de la existencia de un sistema de inscripción automática y votación obligatoria o voluntaria, mientras que el último, participará sólo cuando exista la obligación de hacerlo. En segundo lugar, la participación de los inscritos indiferentes estará condicionada a la obligatoriedad del sufragio y a la importancia que éstos asignen al resultado de una determinada elección. En tercer lugar, los inscritos decepcionados no votarán, salvo en casos en que el no sufragar implique una onerosa multa. En cuarto lugar, con respecto a los no inscritos convencidos, se plantea que ellos votarían en caso de que la inscripción fuera automática, independiente de la obligatoriedad o voluntariedad del voto. Por último, los no inscritos indiferentes participarán sólo cuando la votación sea obligatoria y la inscripción automática (2005; 122-123).

Cuadro N° 7. Comportamiento electoral frente a distintos regímenes de inscripción y votación.

Tipos de personas	Inscripción voluntaria y votación obligatoria (situación actual)	Inscripción automática y votación voluntaria (propuesta)	Inscripción automática y votación obligatoria	Inscripción voluntaria y votación voluntaria
Inscritos convencidos	Votan	Votan	Votan	Votan
Inscritos indiferentes	Votan	No votan/Votan	Votan	No votan/Votan
Inscritos decepcionados	No votan/Votan	No votan	No votan/Votan	No votan
No inscritos convencidos	No votan	Votan	Votan	Votan
No inscritos indiferentes	No votan	No votan/Votan	Votan	No Votan/Votan
No inscritos decepcionados	No votan	No votan	No votan/Votan	No Votan

Fuente: Navia (2005).

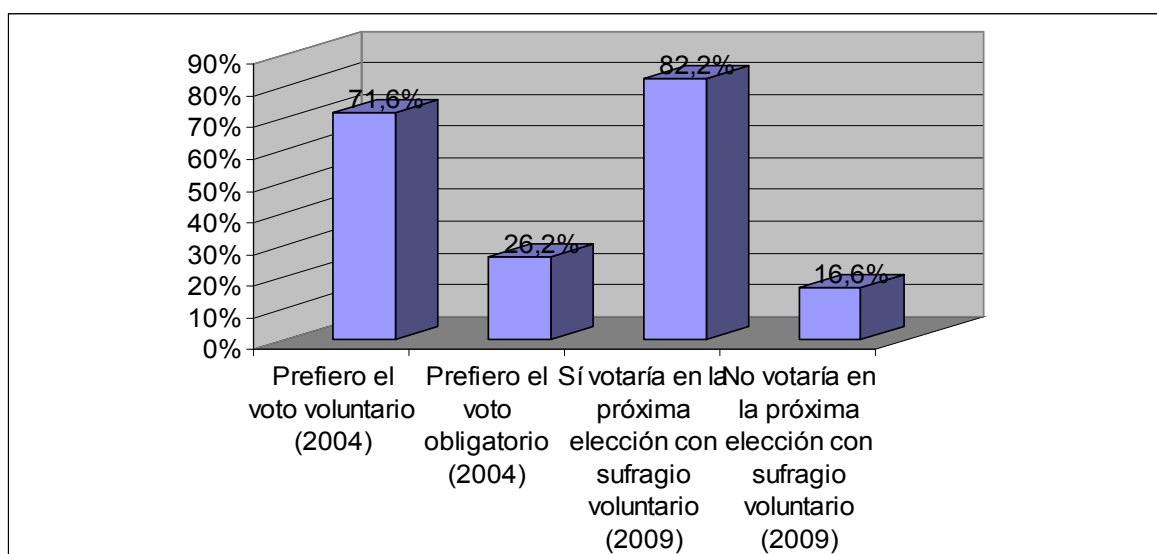
En definitiva, Navia afirma que el voto obligatorio crea artificialmente situaciones de sufragio universal, y necesita imperiosamente de la ejecución de sanciones altas para los abstencionistas. En cambio, el voto voluntario, si bien aumenta la incertidumbre frente a la participación electoral, permite mayores libertades individuales. De todos modos, y de acuerdo a la matriz de comportamiento electoral, un sistema de sufragio obligatorio es el que tiene mayores posibilidades de votación entre los distintos tipos de electores.

5.4.- ¿Qué dicen las encuestas?

En materia de opinión acerca del voto voluntario es posible mencionar algunas de las principales encuestas que incluyen el tema. En general, la tendencia favorece la implementación del voto voluntario, propuesta que es ampliamente respaldada por los más jóvenes.

En 2004, el entonces presidente Ricardo Lagos anunció la puesta en marcha de la propuesta de reformar el sistema de inscripción electoral y votación, implementando un sistema de inscripción automática y sufragio voluntario. Ese mismo año, el Centro de Estudios Públicos (CEP) incluyó algunas preguntas acerca de la propuesta del Ejecutivo. En la encuesta número 47, correspondiente al período junio-julio de 2004, la preferencia manifestada hacia la introducción del voto voluntario alcanzó el 71,6%. De manera más precisa, en la última encuesta del CEP, correspondiente al trimestre mayo-junio de 2009, se consultó acerca de la intencionalidad de votar en la próxima elección presidencial si el voto fuese voluntario. La alternativa “sí” obtuvo el 82,2%.

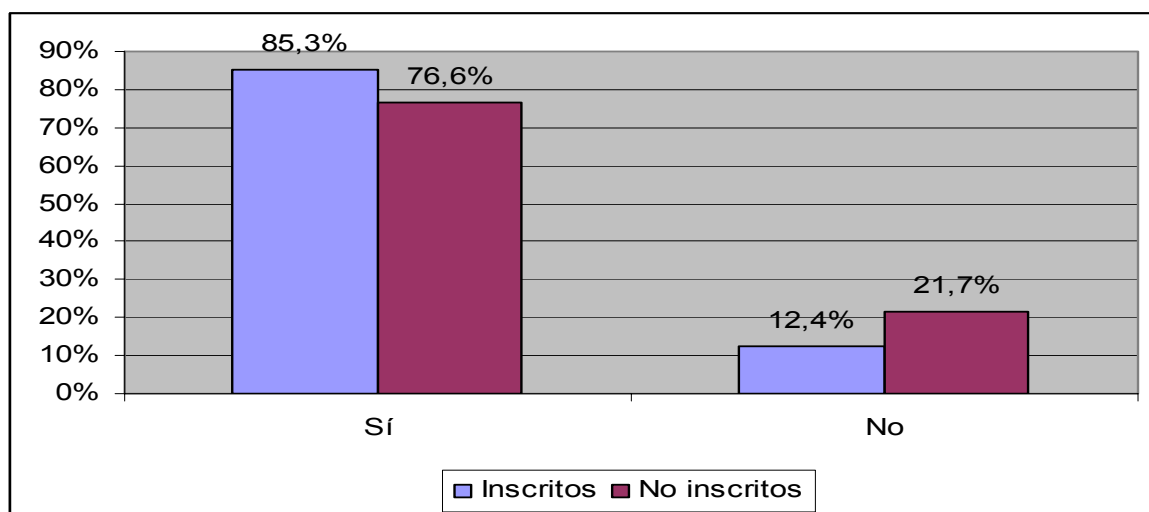
Figura N° 28. Apoyo al voto voluntario. Intencionalidad de sufragar con voto voluntario.



Fuente: CEP (2004; 2009).

Adimark realizó también una encuesta en 2004 acerca de la posible reforma al régimen de votación. En esa oportunidad, los resultados fueron similares a los presentados por CEP. Un 69% prefirió un tipo de sufragio voluntario. De total que se declaró no inscrito, un 76,6% manifestó que votaría en las próximas elecciones presidenciales si el sufragio fuera voluntario (BCN, 2009; 89-92).

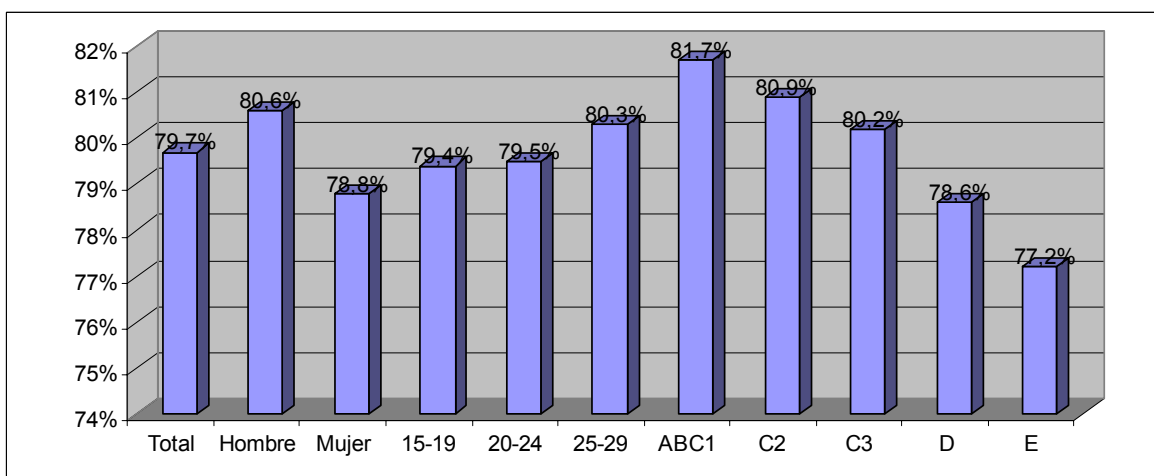
Figura N° 29. Intención de sufragar con voto voluntario en la próxima elección presidencial.



Fuente: Adimark (2004).

Por otro lado, la última encuesta realizada por el INJUV, en 2006, reflejó que el 79,7% de los jóvenes apoya la ejecución de sufragio voluntario. En términos de género, un 80,6% de los hombres y un 78,8% de las mujeres respaldan la medida, mientras que de acuerdo a la división por nivel socioeconómico, la encuesta mostró que el apoyo principal se encuentra en el sector de mayores ingresos, el cual aprueba la propuesta en un 81,7%.

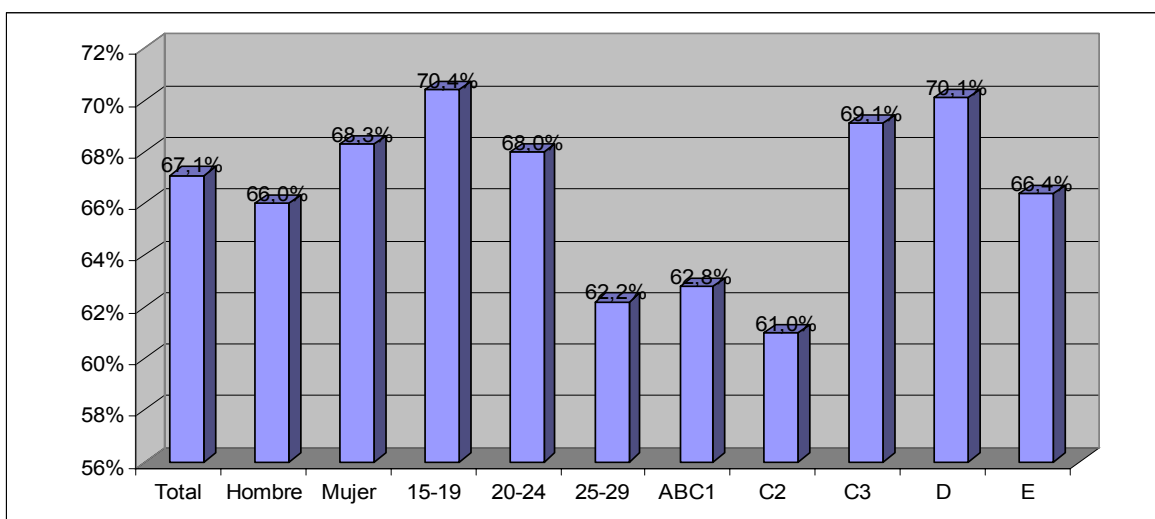
Figura N° 30. Porcentaje de apoyo de los jóvenes al voto voluntario (género, edad, y nivel socioeconómico en %).



Fuente: INJUV (2006).

Por otra parte, el mismo estudio de opinión del INUV muestra que los jóvenes rechazan mayoritariamente la implementación de la inscripción automática y voto obligatorio. El 67,1% de los encuestados está en desacuerdo con la medida. El mayor porcentaje de rechazo se presenta en grupos de menor edad (78,4%), y en los sectores de clase media-baja (78,1%).

Figura N° 31. Porcentaje de rechazo de los jóvenes a la inscripción automática con voto obligatorio (género, edad, y nivel socioeconómico en %).



Fuente: INJUV (2006).

5.5.- Una síntesis sobre el ejercicio electoral de la ciudadanía

En suma, el discurso oficialista acerca de la preocupación sobre la desafección política devino finalmente en dos tipos de respuestas. Una, descrita en el capítulo anterior, basada en la intención de incluir a la ciudadanía en la elaboración y ejecución de las políticas públicas. En aquel contexto, la planificación de los programas políticos ciudadanos fue elaborada desde la perspectiva institucional con la intención de mejorar el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil. Los resultados, en este sentido, son todavía escasos. De hecho, las evaluaciones señalan que las estrategias escogidas difieren de una efectiva concreción de las decisiones ciudadanas como factor determinante de las políticas a implementar.

La segunda orientación de la propuesta de inclusión ciudadana se inclinó por el factor electoral. Ampliamente desarrolladas y acompañadas de un debate mucho más nutrido que el de la Agenda Pro Participación, las políticas de reforma al sistema de inscripción y votación pronto ocuparon un espacio central en la discusión sobre la modernización de la institucionalidad pública.

Las reformas que introducen la inscripción automática y la voluntariedad del sufragio, ocurridas durante el final del gobierno de Bachelet, representan la concreción del acuerdo que existió en torno a la necesaria mejora que debía implementarse en materia de participación electoral. El llamado de atención acerca de la progresiva baja en la inscripción fundamentó la revisión sobre la legislación que rige los procedimientos y plazos en los que el ciudadano podía empadronarse en los registros electorales. Se trataba de un hecho concreto respaldado por los datos acerca del crecimiento disímil entre la población en edad de votar y los individuos efectivamente inscritos.

La información oficial sobre la no inscripción y los estudios de opinión acerca de la escasa intención de inscribirse en los registros en el futuro por parte de los sujetos desafectos, como notamos anteriormente, permitió que las autoridades dieran crédito al debate sobre la condición de las normas electorales en la materia. La aprobación de la propuesta refleja el acuerdo político y académico sobre la inscripción automática. Sin embargo, la inclusión del voto voluntario, como parte del programa de reforma en la Agenda de Modernización del Estado en 2008, es un hecho que no obedece a la misma naturaleza que la inscripción electoral.

Los datos sobre la participación electoral demuestran que si bien existe una baja en las tasas de votación, los porcentajes de sufragio nunca han sido menores al 80%. Al parecer, la lectura realizada sobre el estado de la participación en elecciones se anticipa a un escenario previsto basado en la creciente no inscripción de los jóvenes y en el deseo de éstos de contar con un sistema de sufragio libre de la obligación nominal de participar.

CAPÍTULO SEXTO (ANEXO): ESTUDIO COMPARADO

6.1.- Estudio Comparado: implicancias empíricas de la obligatoriedad del voto

Al finalizar la argumentación basal de esta investigación se incluye un estudio acerca la experiencia electoral comparada de doce sistemas políticos diferenciados por su reglamentación sobre la votación. En rigor, la inclusión de este análisis pretende rescatar aquellas diferencias prácticas, en términos de resultados, existentes entre sistemas que no aplican sanciones a la abstención electoral y aquellos que implementan distintos grados de castigos a la no participación, con la intención inicial de sumar elementos positivos a la investigación principal. La idea es fundamentar empíricamente acerca de la influencia de la normativa electoral sobre el nivel de participación.

En la práctica, en el mundo tiende a predominar el uso de regímenes de votación voluntarios o con baja sanción para quienes no participan en las elecciones (IDEA, ACE PROJECT). Aunque, en términos más específicos, es posible notar que las realidades electorales son mucho más matizadas. Por ejemplo, en Europa existe una clara tendencia mayoritaria con respecto a la aplicación de sufragio voluntario con resultados electorales positivos. Mientras que en América Latina, lo común es encontrar países que utilizan votación obligatoria.

En concreto, sobre las experiencias comparadas entre países que hayan implementado un régimen de votación voluntaria, las conclusiones parecen no poseer una orientación predominante. Existen casos en los que la ejecución de esta medida ha generado una participación electoral mayor al 75% de manera constante (Alemania), otros en que los niveles de votación se han mantenido constantes en el tiempo, pero son más bajos que cuando el sufragio era obligatorio (Holanda) y algunos en los que desde la incorporación de la voluntariedad se han presentado índices de participación decrecientes (Venezuela).

De todas maneras, los resultados del análisis cuantitativo sobre la evolución electoral permiten construir una matriz acerca de la participación

electoral. A partir de la revisión particular de cada caso y el análisis agregado sobre las relaciones entre pares regionales, se derivan reflexiones acerca del desarrollo electoral y los patrones de comportamiento en la materia asociados con las formas institucionales de participación que cada caso implementa. Además, las normativas de inscripción, significativos cuando el estudio de la participación se vincula con el número de registrados (Cabello y Williams, 2004), presenta una condicionante importante en América Latina.

En suma, en primera instancia, las diferencias regionales parecen ser importantes en materia electoral. Con la intención de intentar reproducir estas particularidades relacionadas con la ubicuidad geográfica, el estudio comparado sistematiza los casos de manera que, por un lado, se encuentren los países con voto voluntario y, por otro, los con voto obligatorio; específicamente, casos con voto voluntario y obligatorio en Europa, en primer lugar, y luego, casos con sufragio obligatorio y voluntario en América Latina. El análisis principal será sobre las elecciones que conformen la jefatura de gobierno, por lo que si se trata de sistemas parlamentarios se considerarán las elecciones en esa dimensión. En caso que se estudien sistemas presidenciales, serán consideradas las elecciones en ese ámbito. En este sentido, para los casos europeos se tomarán en consideración las elecciones parlamentarias, a excepción de Francia para la cual también se incluyen las votaciones presidenciales debido a su particular condición semi-presidencial. Para todos los casos latinoamericanos, el análisis principal está basado en las elecciones presidenciales.

6.2.- El voto voluntario en Europa

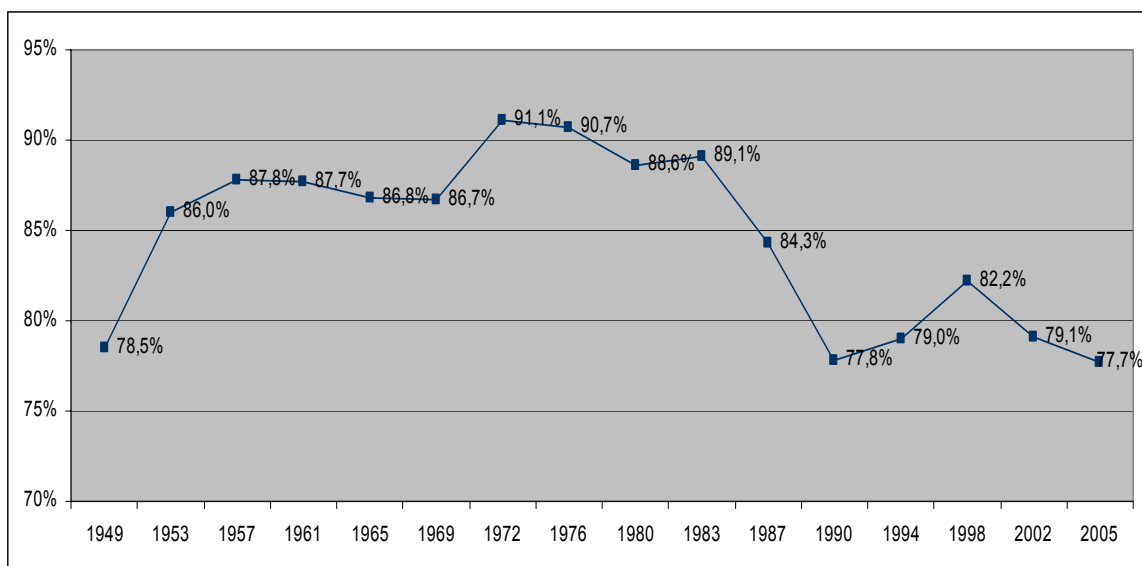
La información electoral indica que en Europa mayoritariamente se utilizan regímenes de votación voluntarios. Alemania, España, Francia y el Reino Unido son los casos más conocidos (Cabello y Williams, 2004). En estos países se asume que el voto es un derecho ciudadano y su aplicación ha generado un desarrollo electoral importante y constante (2004; 13). Es posible asumir, además, que la importancia otorgada a este sistema de votación ha implicado una expansión de la idea de participación voluntaria en el continente.

Por ejemplo, Holanda, que contando con altos niveles de votación, decidió reemplazar el voto obligatorio por uno voluntario.

Uno de los casos más antiguos de sistema de inscripción automática y votación voluntaria se registra en Alemania, país en donde desde 1949 se implementa este régimen para las elecciones del Bundestag, o Congreso Alemán, de acuerdo al artículo 38 de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana de ese mismo año. Desde aquella ocasión hasta la última elección de 2005, el promedio de participación electoral alemana es de un 84,6% (IDEA, 2009).

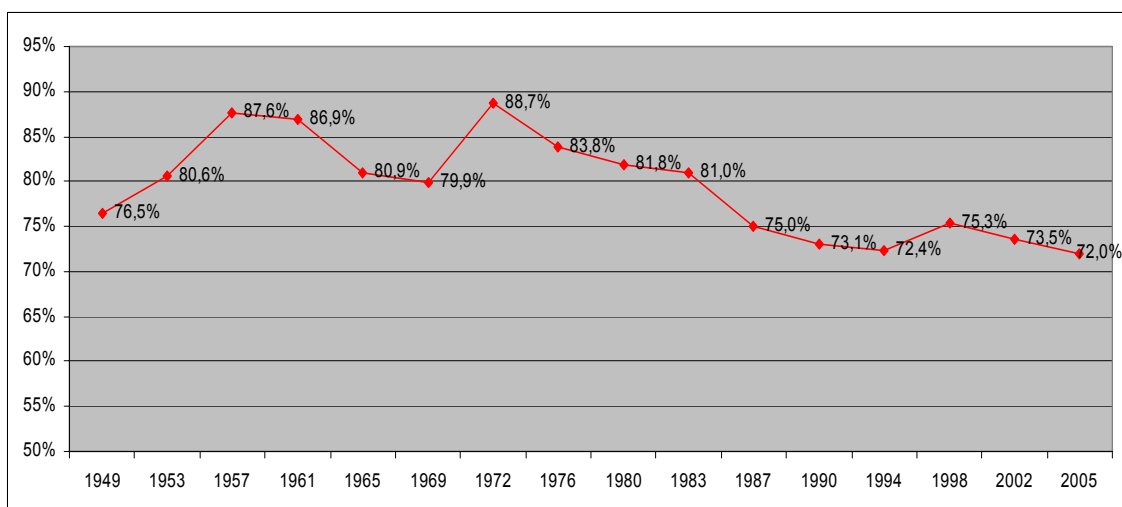
En términos de votantes como porcentaje de la población en edad de votar (PEV), Alemania en la elección de 2005 presentó un 72% y en promedio muestran un 79,3% desde 1949 a la actualidad (IDEA, 2009). Este último dato indica, como ratificaremos más adelante, que Alemania es el país con un sistema de inscripción automática y votación sin sanción que presenta los más altos niveles de participación electoral, luego de Dinamarca, en Europa.

Figura N° 32. Porcentajes de votación en Alemania.



Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

Figura N° 33. Votantes como porcentaje de la población en edad de votar en Alemania.

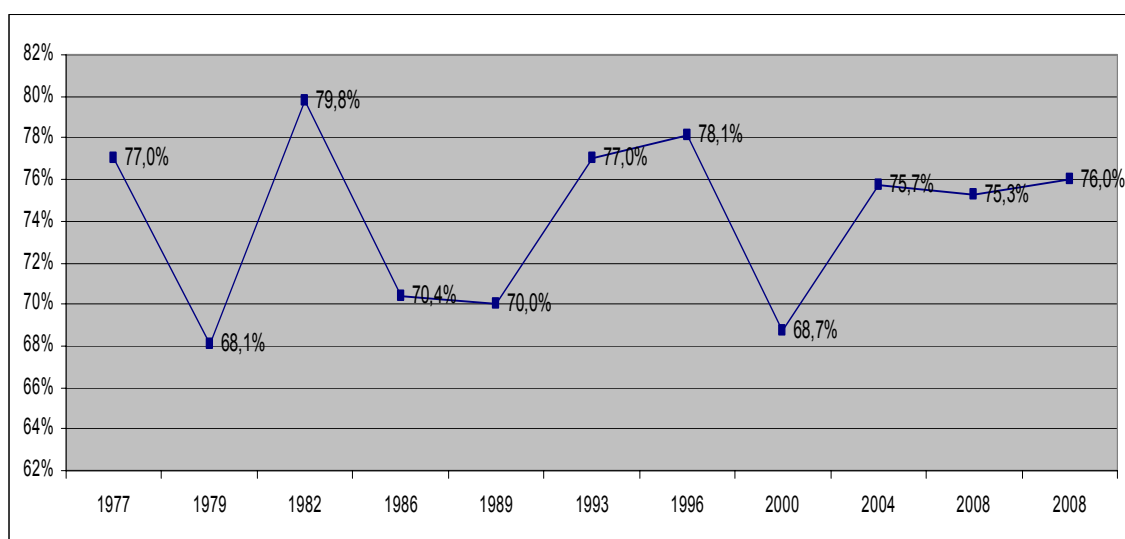


Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

En España y Francia se implementa el sistema de voto voluntario desde 1985. En ambos casos los índices de participación se han mantenido constantes. En España, desde 1985 se utiliza, además, un mecanismo de inscripción automática, instaurado en el marco del plan de reformas al sistema electoral que se había iniciado en 1976, luego del fin del régimen franquista. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General N° 5 de 1985 determina que los Municipios tramitan de oficio la inscripción de sus residentes en el Censo Electoral. De acuerdo a los datos entregados por IDEA, los inscritos españoles aumentaron de un poco menos de 27 millones en 1979, a algo más de 29 millones en 1986 (IDEA, 2009).

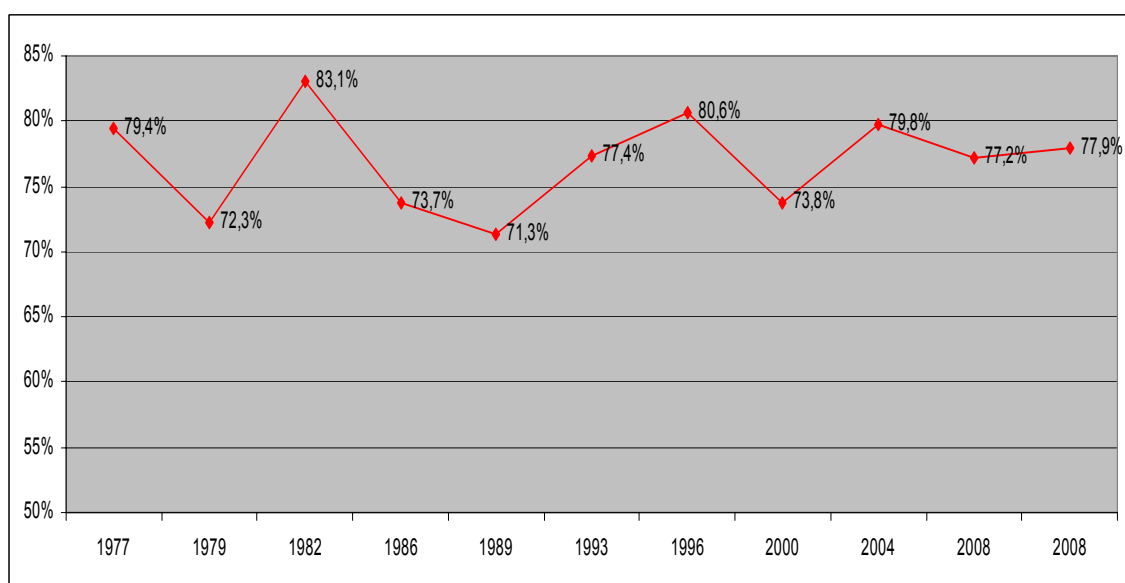
Por otra parte, en España, el promedio de participación electoral desde la reforma es de 73,9% en las elecciones parlamentarias, con un promedio de votantes como porcentaje de la PEV de 76,5% (IDEA, 2009).

Figura N° 34. Porcentajes de votación en España.



Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

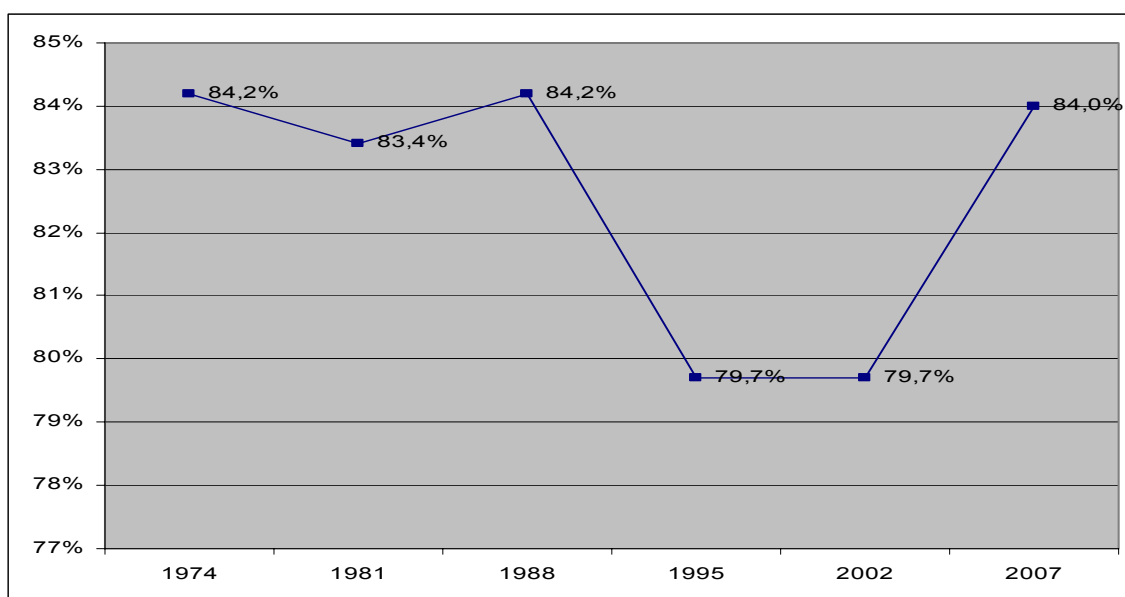
Figura N° 35. Votantes como porcentaje de la población en edad de votar en España.



Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

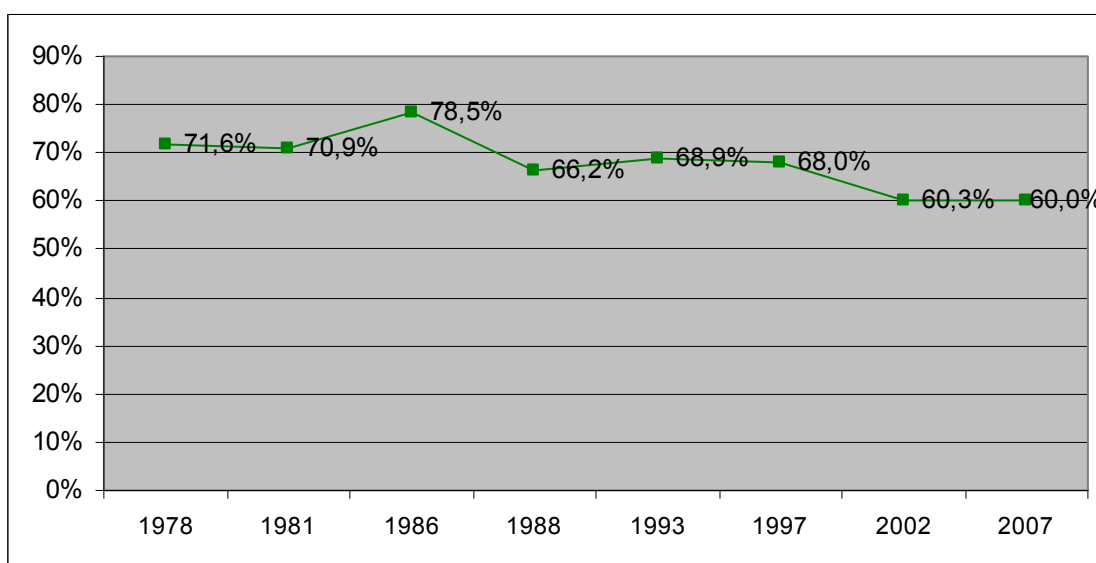
En Francia, el promedio de participación ha sido de 82,5% para las elecciones presidenciales, y 67,2% para las parlamentarias, desde mediados de los setenta. En este caso, el voto es voluntario sólo para las elecciones presidenciales. Para la elección del Parlamento, el voto es obligatorio, aunque su incumplimiento conlleva una sanción de tipo simple (IDEA, 2009).

Figura N° 36. Porcentajes de votación en Francia (Presidenciales).



Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

Figura N° 37. Porcentajes de votación en Francia (Parlamentarias).

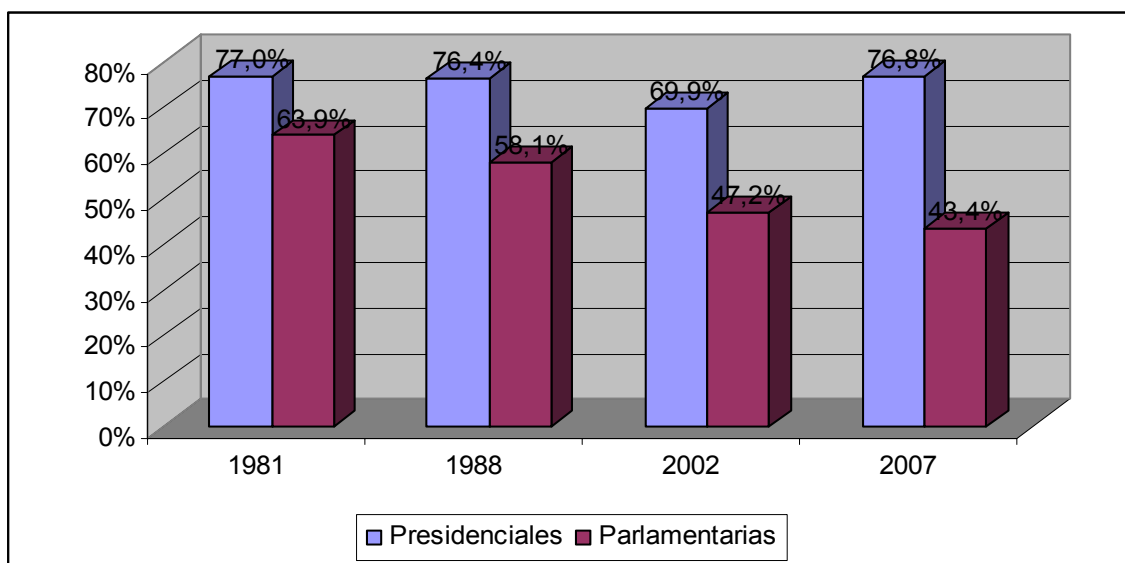


Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

Por otra parte, Francia es uno de los países europeos que presenta uno de los menores porcentajes de votantes en relación a la PEV en el continente. En la última elección presidencial este indicador fue de 76,8%, y el promedio desde 1977 a la fecha es de 74,1%. En las elecciones parlamentarias, este promedio es menor: 59,9% (IDEA, 2009). La Figura número treinta y siete muestra que en aquellas elecciones simultáneas, el porcentaje de votantes en

relación a la PEV es mayor en las presidenciales, donde el voto no es obligatorio. En el caso francés, la votación voluntaria genera una mayor participación comparada con el sistema obligatorio de las elecciones parlamentarias. Es necesario considerar, de todas formas, que la sanción a la no votación es leve en relación a la aplicada en países como Bélgica.

Figura N° 38. Votantes como porcentaje de la población en edad de votar en Francia en elecciones simultáneas.



Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

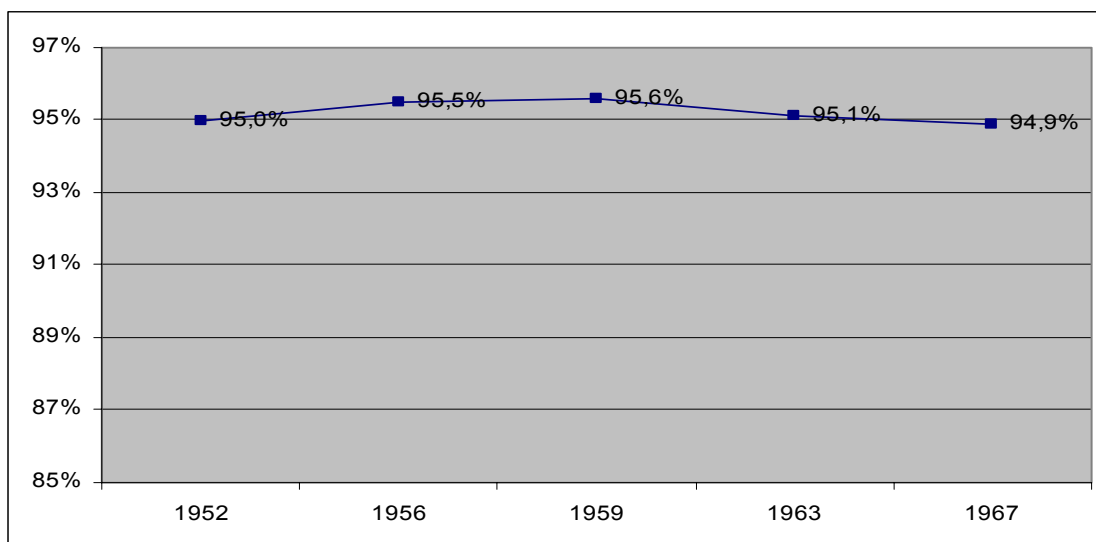
La elección de Sarkozy en 2007, presentó un aumento importante en la participación con respecto a la reelección de Chirac en 2002: de un 79,7% se alcanzó un 84%. Además, acerca de los votantes que participaron en estas últimas elecciones, en relación con la PVE, el aumento es todavía más significativo, puesto que se pasó de un 69,9% en 2002 a un 76,8% en 2007, el registro más alto de los últimos veinte años.

Un aspecto importante también a destacar en el caso francés es que los niveles de participación para las elecciones parlamentarias muestran una clara tendencia a la baja. Desde esta perspectiva es posible notar que en elecciones no simultáneas, la participación en las parlamentarias fue más alta que en aquellas realizadas en conjunto con las presidenciales. En 1981 y en 1988, el porcentaje de participación fue de 70,9% y de 66,2%, respectivamente, y

ambas elecciones fueron simultáneas a las presidenciales. Mientras que en 1986, cuando las elecciones fueron sólo parlamentarias, el porcentaje de participación fue de 78,5% (IDEA, 2009).

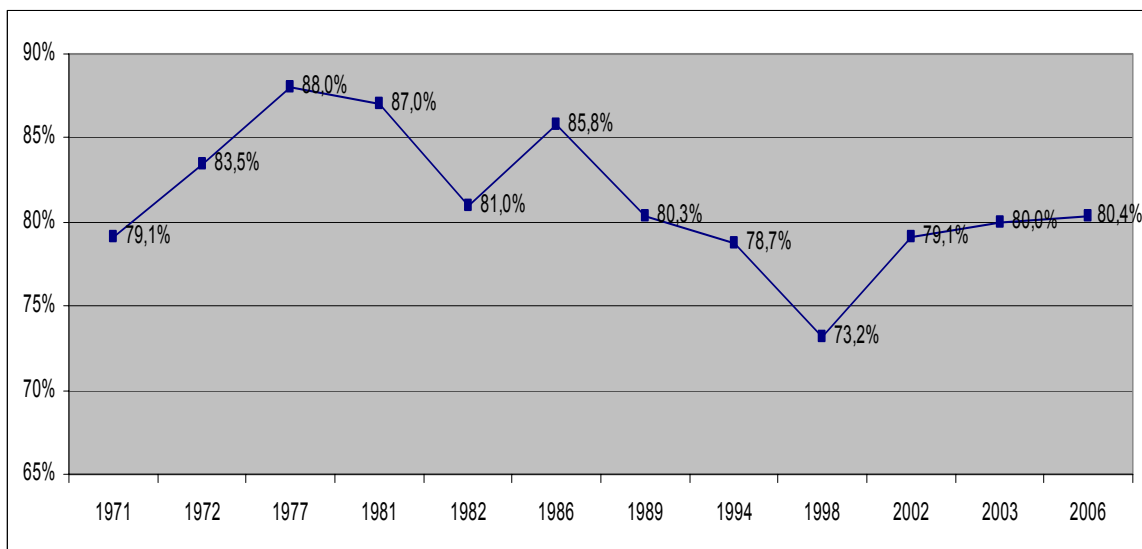
En cuarto lugar, Holanda, país en donde desde 1970 se aplica un sistema de votación voluntaria, luego de cinco décadas de implementación de un régimen de sufragio obligatorio. Desde 1952, hasta su derogación, el régimen de votación obligatoria arrojaba un promedio de participación electoral de 95%. Luego, desde las elecciones de 1971 a las últimas de 2006, el promedio ha sido de 81,3% (IDEA, 2009).

Figura N° 39. Porcentajes de votación en Holanda con voto obligatorio.



Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

Figura N° 40. Porcentajes de votación en Holanda con voto voluntario.



Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

De 1959 a 1967, como se observa en la Figura número treinta y ocho, se aprecia una leve baja en la participación electoral holandesa. Ahora, el cambio es mucho más notorio al comparar el porcentaje de participación de la última elección con voto obligatorio y la primera con sufragio voluntario. De un 94,9% registrado en 1967, se pasó a un 79,1% en 1971. Luego, se observa un repunte progresivo en la participación, aunque con bajas importantes, como la ocurrida en 1998. (IDEA, 2009).

Holanda es un ejemplo de un comportamiento electoral fluctuante, muy parecido al alemán, donde los niveles de votación nunca han sido menores al 70%, con un promedio desde mediados del siglo pasado a la fecha de 85%; superior a España y Francia. Hunneus (2005) indica, en este sentido, que el caso holandés acerca de la baja en los niveles de votación producto de la sustitución del régimen de votación obligatoria por uno de tipo voluntario es muchas veces olvidado por quienes abogan por la implementación de un sistema de sufragio voluntario (2005; 106). Sin embargo, los datos, en rigor, señalan que si bien se ha generado una baja en la participación en las elecciones luego de la implementación del régimen no obligatorio, los registros son mayores a los que presentan las votaciones para el parlamento francés, y el promedio desde la incorporación del sistema voluntario es más alto que el

español. Incluso, en promedio, el porcentaje de electores en función de la población en edad de participar es superior al alemán.

En perspectiva, de los casos estudiados, Alemania, Francia y Holanda presentan niveles estables de participación electoral, incluso considerando la movilización de votantes en relación a la población en edad de votar. El abstencionismo electoral, desde esta perspectiva, es mayor en Francia y Alemania. España, por su parte, ha logrado remontar la caída de 2000 y paulatinamente retoma los niveles más altos desde la primera década de los noventa. Por otra parte, Francia en la última elección presidencial mostró el nivel de participación más alto en casi veinte años, aunque las votaciones en las parlamentarias no lograron repuntar con la misma fuerza.

En suma, los casos analizados de sistemas de votación voluntaria europeos muestran niveles de participación altos, en general superiores al 80%, a excepción de España. En una revisión más detallada, se observa también que del total de personas en edad de votar, es frecuente que la participación sea mayor al 75%. En defensa de este régimen, se debiera recalcar el caso francés, donde la elección en que se utiliza un sistema voluntario presenta niveles de votación mayores que en aquella en la que el régimen es obligatorio.

6.3.- El voto obligatorio en Europa

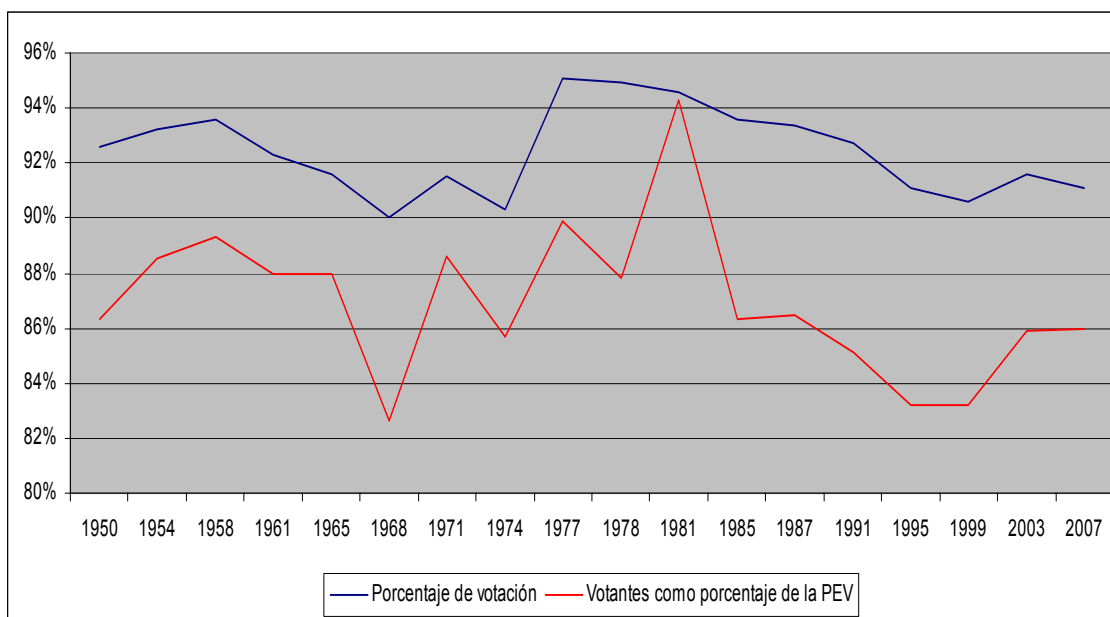
La aplicación del voto obligatorio en Europa representa una proporción menor en comparación con los casos voluntarios. IDEA identifica cuatro casos de sufragio obligatorio: Bélgica, que es el que presenta las sanciones más altas, Liechtenstein y Luxemburgo, que contemplan sanciones bajas, y Suiza. Aunque en este último país la obligatoriedad del sufragio se mantiene sólo en el cantón de Schaffhausen. Existen otros dos casos, Grecia e Italia, que contemplan en su legislación electoral la obligatoriedad del voto pero que no incluyen medidas (sanciones) que apunten a concretar la efectividad de la normativa en la práctica. Además del ya mencionado caso holandés, existen otros países que han reemplazado el voto obligatorio por uno de tipo voluntario:

Austria, que lo derogó en 1992 en las regiones de Styria y Vorarlberg y en 2004 en Tyrol; y España, donde se practicó una votación obligatoria entre 1907 y 1923 (IDEA, 2009).

Ahora, en una revisión superficial, como la hasta aquí expuesta, podría concluirse que el régimen de sufragio voluntario es suficiente para promover en Europa una participación electoral importante y constante en el tiempo. Sin embargo, el caso holandés es sólo una pequeña muestra de la diferencia entre voluntariedad y obligatoriedad del voto. Al estudiar los casos europeos que aplican un sistema de sufragio obligatorio es posible observar diferencias importantes con respecto a aquellos que utilizan regímenes voluntarios. En este apartado estudiaremos a Bélgica e Italia, dos países que utilizan sistemas obligatorios pero que difieren en la forma en que sancionan a quienes no participan.

Bélgica, en primer lugar, introdujo el voto obligatorio en sus normativas electorales en 1892. Los datos muestran que desde mediados del siglo XX, el promedio de participación en las elecciones parlamentarias es de 92,4%, mientras que para el mismo período de tiempo, el promedio del porcentaje de electores en función de la PEV es de 87% (IDEA, 2009).

Figura N° 41. Porcentajes de votación y Votantes como porcentaje de la PEV en Bélgica.



Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

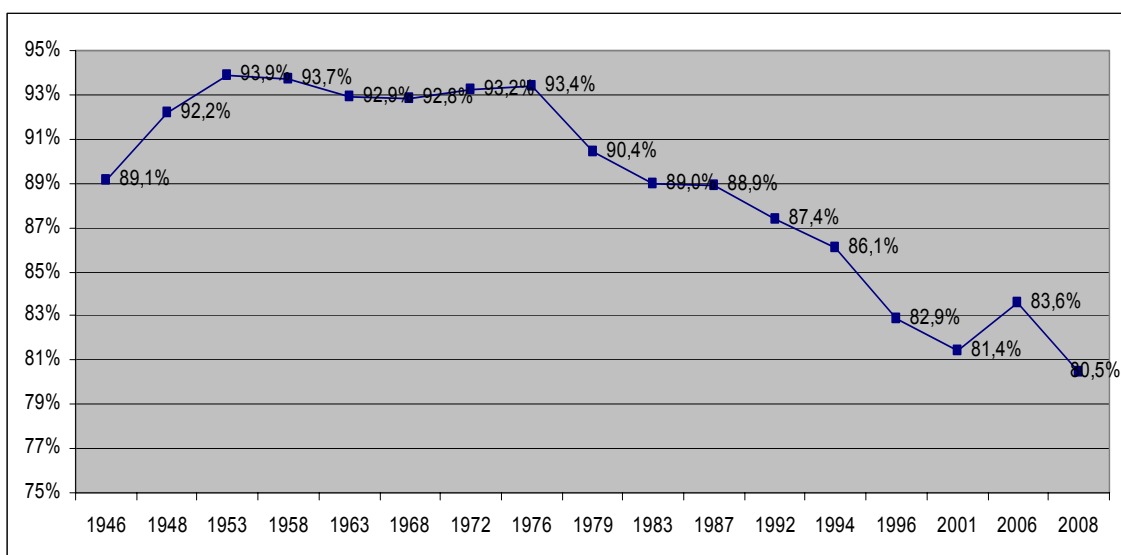
El sistema de votación obligatorio belga incluye una serie de sanciones de las más altas de Europa. En primer lugar, contempla la posibilidad de excusarse de votar previamente para así evitar las sanciones. En segundo lugar, la no votación implica directamente una multa. Tercero, existen sanciones no monetarias que apuntan a la privación de derechos civiles. La legislación belga indica que luego de que un ciudadano no haya participado en al menos cuatro elecciones en los últimos quince años, puede ser privado de sus derechos civiles. En este sentido, en Bélgica para aquellos ciudadanos que no participan electoralmente es difícil obtener trabajo en el sector público (IDEA, 2009).

En Italia, el sistema es bastante similar. La inscripción electoral, al igual que en Bélgica, es automática y el voto es también obligatorio. La actual normativa electoral fue introducida en 1967, a través del Decreto del Presidente de la República N° 223, y establece que, tal como ocurre en España, son los municipios los encargados de realizar la inscripción por oficio de sus ciudadanos (Cabello y Williams, 2004; 8). La inclusión de la inscripción automática en Italia permitió que se aumentara el número de electores desde

35 y medio millones en 1968 a algo más de 37 millones en la elección siguiente de 1972 (IDEA, 2009).

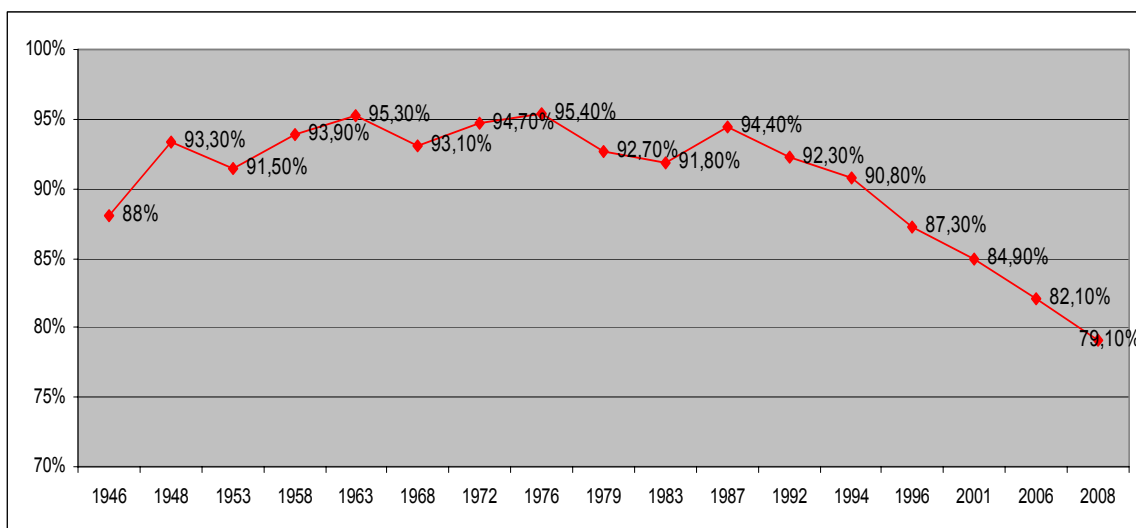
En materia de participación electoral, Italia presenta índices muy altos en relación a los otros casos europeos estudiados, incluso el porcentaje de votantes en función de la PEV es superior al registrado en Bélgica. En promedio, desde 1946 a la fecha, la participación en las elecciones parlamentarias ha sido de 88,9%. En términos de electores en relación con la PEV, el registro promedio para el mismo período es de 91%, aunque, como se aprecia en la Figura número cuarenta y dos, existe una tendencia a la baja notoria desde mediados de los noventa.

Figura N° 42. Porcentajes de votación en Italia.



Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

Figura N° 43. Votantes como porcentaje de la población en edad de votar en Italia.



Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

A diferencia de Bélgica, en Italia las sanciones a los no votantes son mucho menores. De hecho, formalmente no se reconocen penas institucionales, aunque existen las denominadas “sanciones inocuas” (IDEA, 2009), las que se expresan en ámbitos sociales de rechazo. Por ejemplo, IDEA indica que los no votantes italianos podrían presentar dificultades a la hora de conseguir una plaza de guardería para sus hijos pequeños.

En síntesis, Bélgica e Italia presentan una participación electoral uniforme a lo largo del tiempo, tal como se podía observar en Holanda hasta 1970. Es más, el índice de electores en función del total de personas con derecho a participar es también alto y constante. En ocasiones, el porcentaje de participación es prácticamente similar al de votantes en relación a la PEV. Incluso, los descensos participativos más fuertes que han experimentado ambos países no expresan caídas bruscas como las que sufrió España en 1979 y 2000 o Francia en 1995.

En términos generales, es posible afirmar que Alemania también obtiene una uniformidad en materia de participación pero utilizando voto voluntario. Sin embargo, el argumento no es igualmente válido cuando lo que se propone es aumentar las tasas de participación electoral. Como muestran los datos, la

participación alemana, una de las más constantes de los sistemas de sufragio voluntario, es menor a la registrada en Bélgica e Italia. Por otra parte, el caso holandés refleja fehacientemente que la derogación de la obligatoriedad del sufragio conlleva una baja importante en la participación. Si bien en Holanda, (así como tampoco en España y Francia), los niveles de votación son un antecedente de preocupación, no es posible obviar el hecho de que en países con voto obligatorio la participación es mayor y tiende a mantenerse de manera regular.

6.4.- El voto obligatorio en Latinoamérica

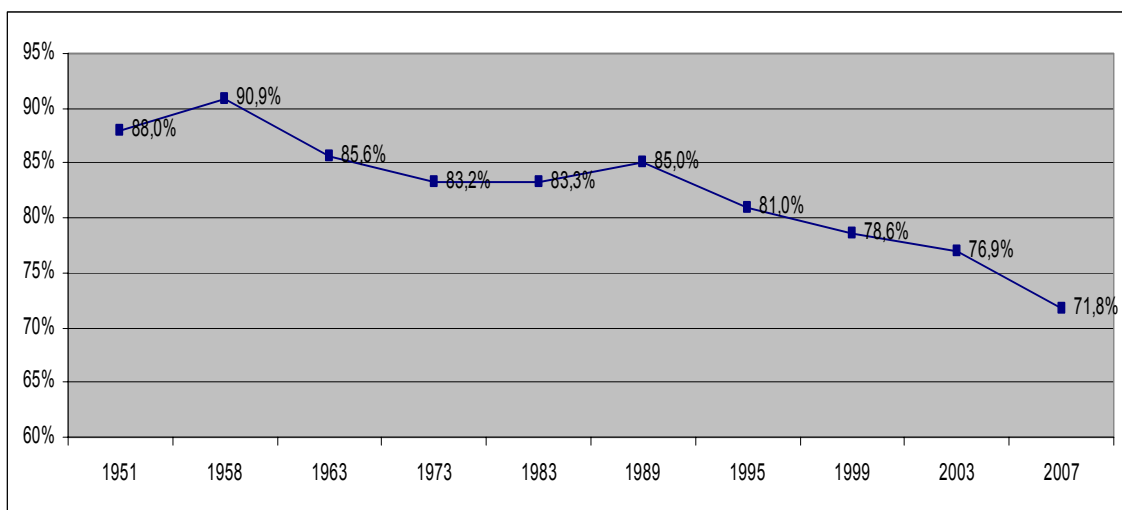
El voto obligatorio es el régimen mayoritario en América Latina, siendo practicado por catorce países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay (IDEA, 2009). De hecho, la introducción de este sistema es en algunos casos tan antigua como lo es en países europeos. Por ejemplo, en Argentina se introdujo en 1912, en Perú en 1933 y en Uruguay en 1934. De todos modos, existen diferencias en cómo se aplica el régimen. En algunos casos, la no participación contempla sanciones del tipo multa, en otros, la obligatoriedad es sólo nominal puesto que la legislación electoral no incluye algún tipo de castigo para quienes no sufragan. En términos de inscripción, de acuerdo a información de la Red de Conocimientos Electorales ACE PROJECT, en América Latina la mayoría de los países cuentan con sistema de inscripción automática, las excepciones más conocidas son Chile y Colombia.

Para este apartado se han seleccionado seis casos. Por un lado, cuatro países que implementan votación obligatoria para sus elecciones presidenciales y parlamentarias. Estos son: Argentina, Brasil, Costa Rica y Perú. Por otro, dos países que utilizan sufragio voluntario: Colombia y Venezuela. Para el primer grupo de casos, los criterios de comparación sobre la legislación se concentran, principalmente, en los tipos de sanciones que se aplican, mientras que para el segundo conjunto se considera solamente la evolución de los niveles de participación electoral.

Por otra parte, a diferencia del orden presentado en el estudio de los casos europeos, para América Latina el análisis comenzará con los países que implementan voto obligatorio y luego incluirá a aquellos que apliquen sufragio voluntario. Este apartado hace hincapié en las diferencias que existen entre los tipos de sanciones que se aplican. Se tratará, en definitiva, de un análisis basado principalmente en las diferencias porcentuales entre los casos que presentan voluntariedad u obligatoriedad, esta última diferenciada a partir de la rigurosidad de la pena aplicada (tal como se hizo en el estudio de Bélgica e Italia).

En primer lugar, Argentina que desde comienzos del siglo XX ha utilizado un sistema de votación obligatoria. Desde 1951 a la fecha, el promedio del porcentaje de participación en las elecciones presidenciales ha sido de 82%. Tal como se observa en la Figura número cuarenta y tres, desde fines de la década de los noventa, la participación ha tendido a la baja. De hecho, la última elección presidencial en 2007, registró el nivel de participación más bajo que desde mediados del siglo pasado se tiene notificación.

Figura N° 44. Porcentajes de votación en elecciones presidenciales en Argentina.

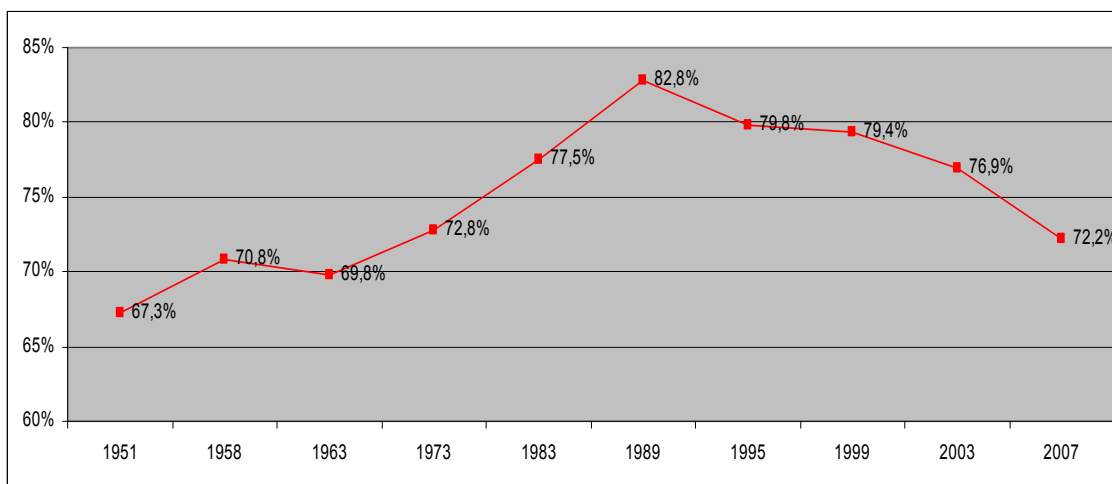


Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

Al revisar la evolución del electorado como porcentaje de la PEV, es posible notar también que los mayores hitos en materia de participación en elecciones presidenciales se dieron durante la década de los ochenta (una vez

finalizada la dictadura militar), y en las elecciones que le siguieron en 1983 y 1989, con la primera elección de Carlos Menem.

Figura N° 45. Votantes como porcentajes de la población en edad de votar en Argentina.



Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

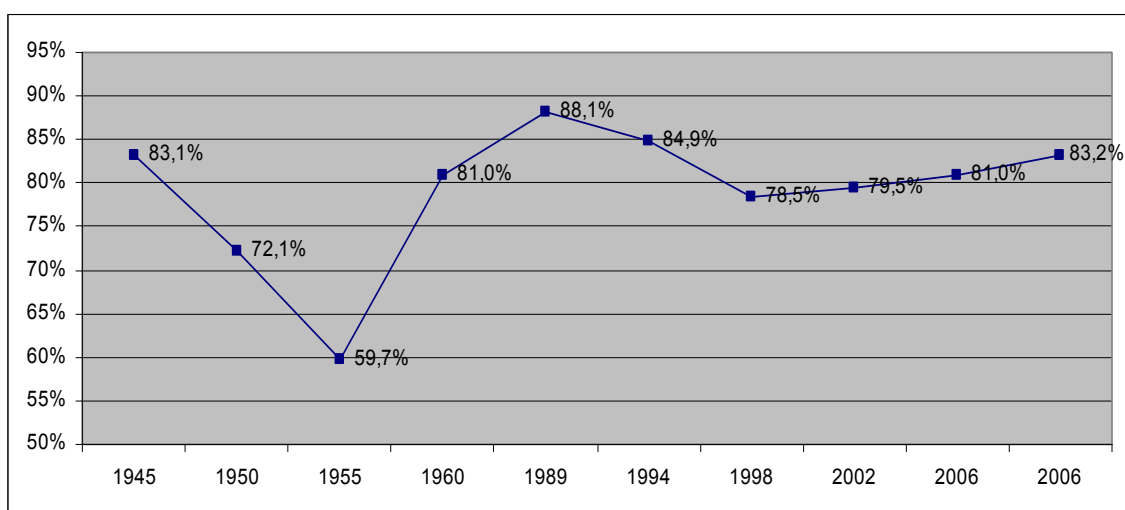
Las sanciones a la abstención electoral en Argentina contemplan: 1) la medida que permite excusarse de votar; 2) la multa, que varía de 10 a 20 pesos; y 3) al igual que el sistema belga, en Argentina se aplican sanciones sociales que buscan privar a los ciudadanos que no participan de algunos de sus derechos civiles (IDEA, 2009).

Brasil, en segundo lugar, aplica un régimen de inscripción automática y votación obligatoria regulado desde 1988, año en que entra en vigencia la reforma electoral en el marco de la aprobación de la nueva Constitución Política. La legislación brasileña contempla que el sufragio es voluntario sólo para los analfabetos, los mayores de 70 años y los jóvenes de entre 16 y 18 años (Cabello y Williams, 2004; 6). A diferencia de Argentina, en Brasil la obligatoriedad del voto se sustenta sólo en la aplicación de una multa, la que varía de 3% a 10% sobre el salario mínimo del país.

En concreto, el promedio de participación en la elecciones presidenciales en Brasil en la década de los noventa fue de 81,7%, mientras que en lo que va del presente decenio es de 81,2% (IDEA, 2009). En

perspectiva, la figura número quince permite observar que desde el retorno definitivo a la democracia, a fines de los ochenta, en Brasil la participación electoral se presenta de manera uniforme, con un promedio de 82,5%. El porcentaje de electores en relación con la PEV, en promedio, para el mismo período es de 80,2% (IDEA, 2009).

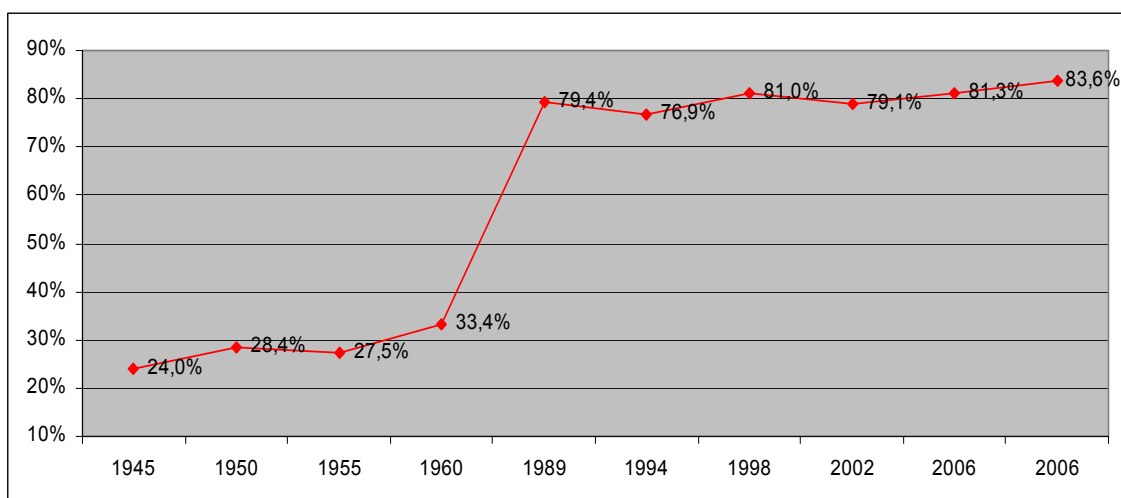
Figura N° 46. Porcentajes de votación en elecciones presidenciales en Brasil.



Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

Los descensos en los niveles de votación más importante ocurrieron en los años 1998 y 2002, ocasiones en las que la participación electoral fue inferior al 80%. De todas maneras, como se aprecia en la Figura número cuarenta y seis, el índice de los electores como porcentajes de la PEV ha experimentado variaciones un tanto más matizadas, en especial en la elección de 1998.

Figura N° 47. Votantes como porcentaje de la población en edad de votar en Brasil.

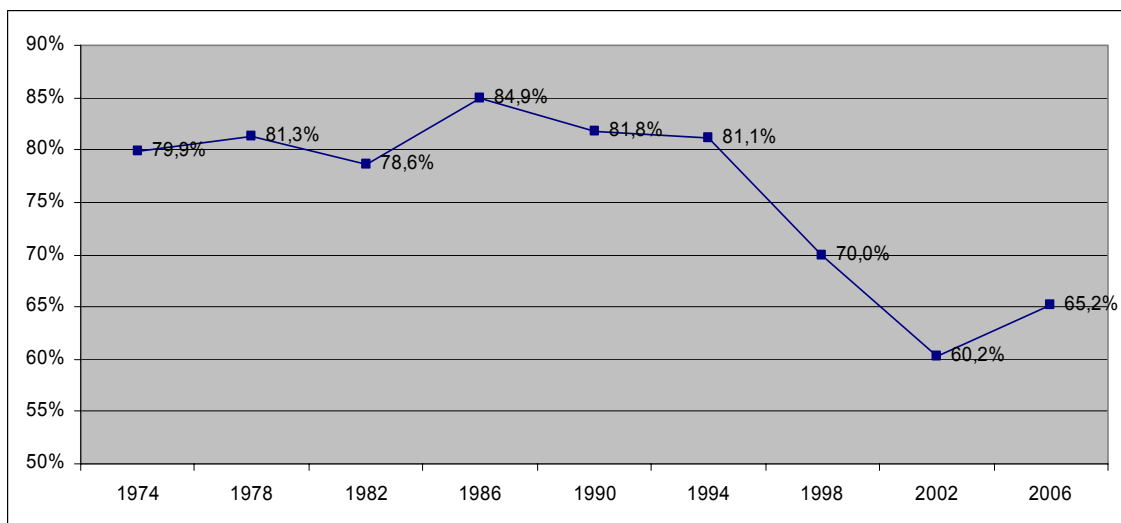


Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

En tercer lugar, Costa Rica, país que implementa desde hace 48 años un sistema de inscripción automática y voto obligatorio. Específicamente, en 1971 se llevó a cabo la reforma electoral a través de la reforma constitucional Ley N° 4.763 del 17 de marzo de aquel año (Cabello y Williams, 2004; 9). Sin embargo, la legislación no contempla una sanción concreta para la abstención electoral.

En los primeros 30 años de funcionamiento de este sistema, es decir, entre 1974 y 1994, Costa Rica consiguió una tendencia constante de participación en las elecciones presidenciales, con un promedio del 81,3% de votación. Sin embargo, el país experimentó una baja en la participación importante desde mediados de la década de los noventa, la que tuvo su expresión más baja en las elecciones presidenciales de 2002, con un 60,2% de votación.

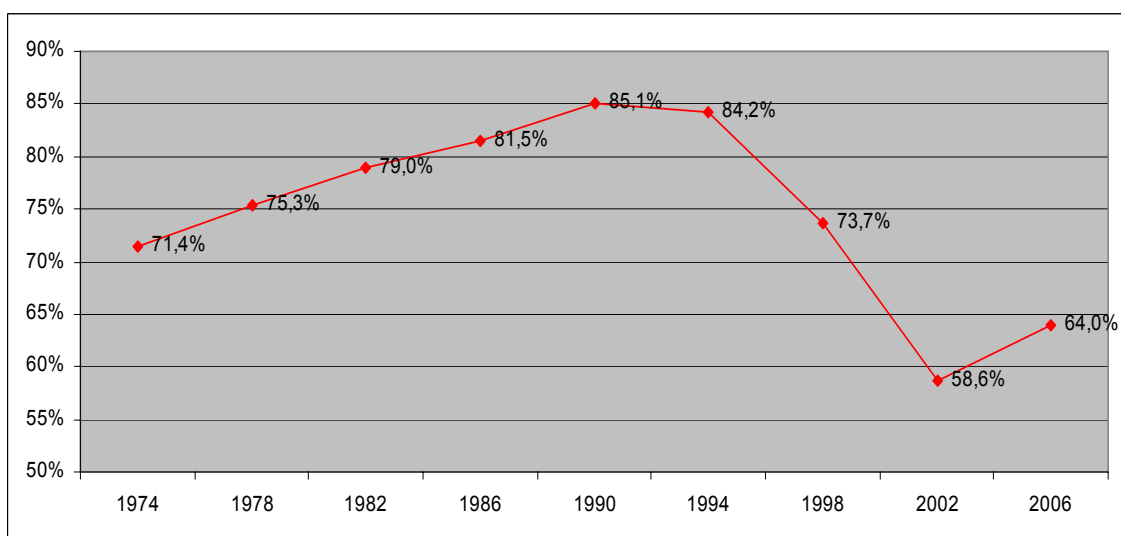
Figura N° 48. Porcentajes de votación en elecciones presidenciales en Costa Rica.



Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

Por tanto, la abstención ha tendido también a aumentar considerablemente. Con respecto, en este sentido, al porcentaje de votantes en relación con la PEV, éste manifestó índices crecientes hasta 1990. Luego, se visualiza un aumento de la abstención progresivo, que en 2002 alcanzó casi un 40% de los ciudadanos con derecho a votar. Las últimas elecciones presidenciales de 2006 muestran una leve mejoría en la participación.

Figura N° 49. Votantes como porcentaje de la población en edad de votar en Costa Rica.

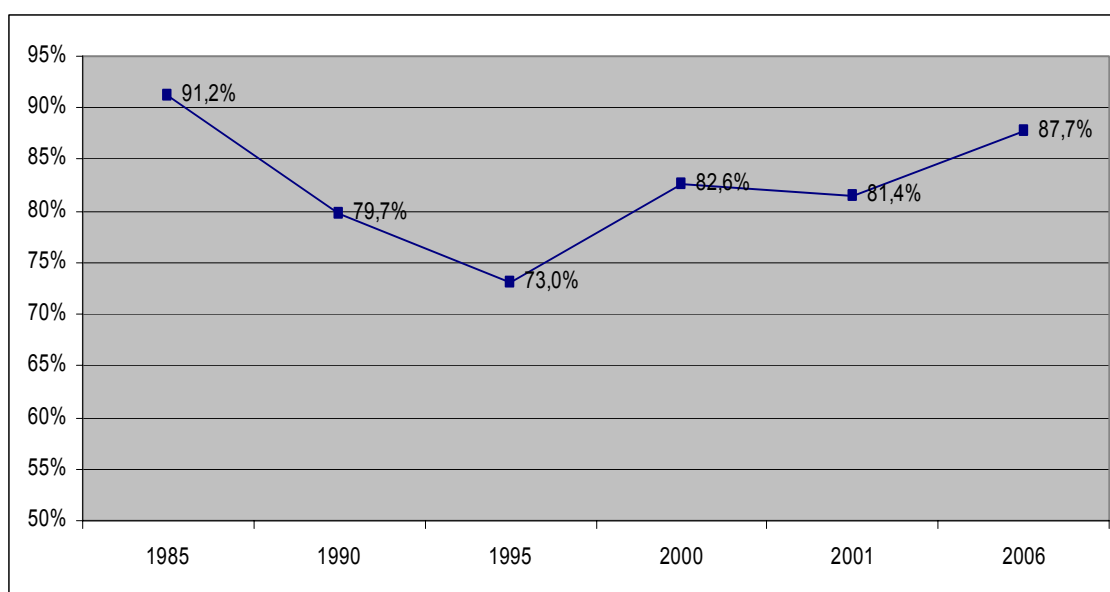


Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

Por último, en Perú la reforma electoral del año 1993 consagró un sistema de inscripción automática y voto obligatorio, aunque en este país el sufragio obligatorio es una práctica ya ejecutada desde la década de los treinta. La Ley Orgánica de Elecciones N° 26.859 de 1997 estableció que para los ciudadanos mayores de 75 años el voto ya no es una obligación (Cabello y Williams, 2004; 7). El funcionamiento de este mecanismo depende del Sistema Electoral Peruano, el que está compuesto por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y la Oficina Nacional de Procesos Electorales. El padrón electoral es organizado por el Registro Civil peruano y enviado al JNE para su implementación. (Aleuy, 2007; 42). IDEA indica que el número de inscritos en Perú aumentó de 10 millones en 1990 a 12 millones y medio en 1995.

En materia eleccionaria, en las últimas presidenciales el porcentaje de participación fue el más alto desde 1985 (curiosamente, en ambas ocasiones resultó electo Alan García). En perspectiva, desde mediados de los ochenta el promedio de participación en las elecciones presidenciales ha sido de 82,6%.

Figura N° 50. Porcentajes de votación en elecciones presidenciales en Perú.



Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

Las sanciones para los no votantes en Perú son de dos tipos. Por una parte, existe una multa de 20 soles, y por otra, se contemplan sanciones que apuntan a la restricción de los derechos civiles, al igual que en Argentina (IDEA, 2009).

En general, en América Latina, y más aun en Sudamérica, el voto obligatorio, a diferencia de lo observado en Europa, es el sistema de votación más utilizado. Los resultados de su implementación son diversos. En Argentina, la evolución de la participación es uniforme con tendencia a la baja. En Brasil y Perú, se visualiza un repunte en las tasas de votación, luego de manifestar caídas de distinta magnitud. El factor común de estos tres casos es la aplicación de sanciones de tipo moderadas. Brasil es, en este sentido, el país menos riguroso, ya que utiliza una sanción débil.

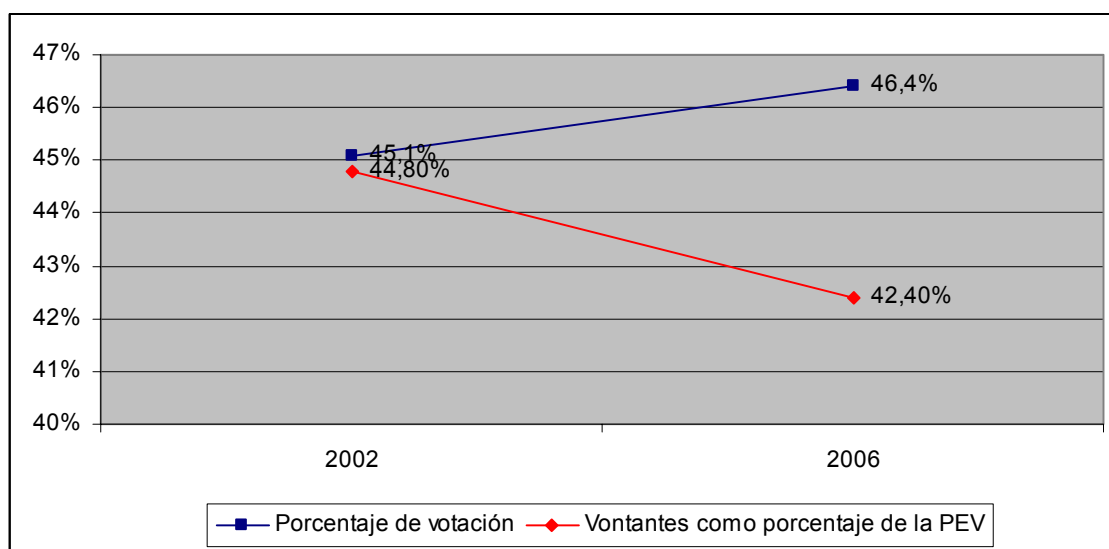
Si bien existen matices en los porcentajes de participación de los casos, desde un punto de vista general, las tasas de votación se presentan constantes y más menos uniformes, al menos desde la consolidación de las democracias en cada uno de los casos. Sin embargo, Costa Rica podría ser la excepción a esta regla. Al observar la evolución en las votaciones presidenciales de este último país, es notorio que se ha producido un descenso importante y sostenido en el tiempo. Aunque, no es correcto olvidar el hecho de que en 30 años de funcionamiento, el sistema de sufragio obligatorio permitió que Costa Rica obtuviera, en promedio, más de un 80% de participación. Tampoco se debe olvidar que si bien Costa Rica utiliza voto obligatorio, en rigor la normativa no contempla sanciones concretas para quienes se abstienen de participar.

6.5.- El voto voluntario en América Latina

En América del Sur, dos países utilizan votación voluntaria: Colombia y Venezuela. Ambos casos utilizan sistemas de inscripción electoral distintos. En Colombia, el sistema es muy similar al chileno, mientras que en Venezuela la inscripción es automática.

En Colombia, el trámite de la inscripción debe ser llevado a cabo en las oficinas de la Registraduría Nacional del Estado Civil, procedimiento que es condicionante de la posibilidad de votar. Este aspecto de la inscripción, tal como ocurre en Chile, impide conocer en primera instancia la verdadera magnitud de la abstención electoral. En términos de porcentajes de participación electoral, Colombia presenta los niveles más bajos en América del Sur. Los datos nos muestran que el sistema político colombiano se sostiene sobre menos de la mitad del respaldo electoral ciudadano.

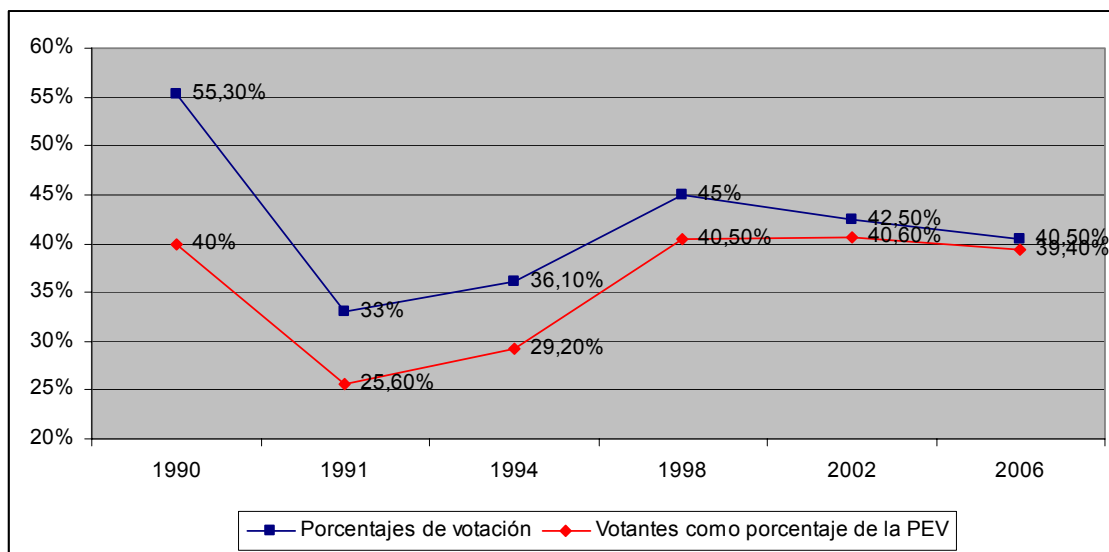
Figura N° 51. Porcentajes de votación y votantes como porcentaje de la PEV en Colombia (Elecciones Presidenciales).



Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

Como se observa en la figura número veinte, en las elecciones presidenciales de la actual década el promedio de participación es de 45,8%. Que el porcentaje de votantes en relación a la PEV en 2006 fuera de 42,4% indica que la abstención es mayor que la cantidad de ciudadanos que participa. Si se analiza la participación en las elecciones parlamentarias, el fenómeno es equivalente. Desde 1990 a la fecha, el promedio de participación ha sido de 42,1%. Con respecto a los votantes en relación a la PEV, los resultados son similares a los de las elecciones presidenciales, ya que la abstención es, en general, superior a las tasas de participación (IDEA, 2009).

Figura N° 52. Porcentajes de votación y votantes como porcentaje de la PEV en Colombia (Elecciones Parlamentarias).



Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

En segundo lugar, Venezuela, país que cuenta con inscripción automática y votación voluntaria. El artículo 98° de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política indica que la inscripción es realizada de manera automática por el Registro Electoral una vez que al ciudadano se le haya expendido su cedula de identidad. El mismo inciso legal señala también que es tarea del Registro Electoral mantener el padrón actualizado, es decir, es obligación del Estado que el ciudadano vote en la “vecindad electoral” que le corresponda de acuerdo a su dirección (Consejo Nacional Electoral, 2009).

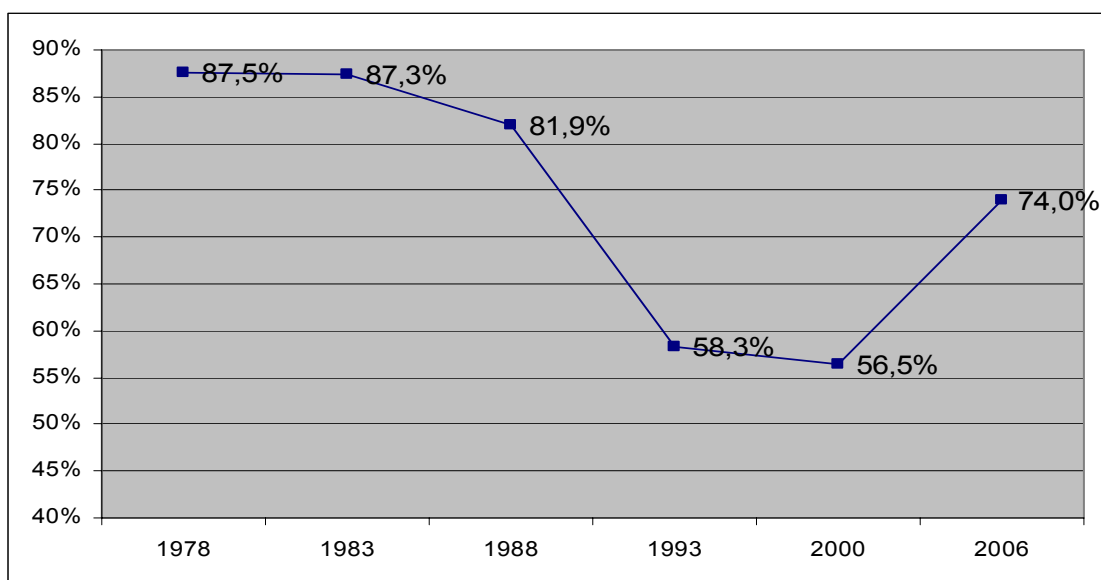
Desde 1993, el régimen de sufragio venezolano es voluntario, año en que, tal como ocurrió en Holanda en 1970, se derogaron las sanciones sobre la no votación. Antes de la reforma, el ejercicio obligatorio del voto se sustentaba en una sanción de tipo multa.

En concreto, como se visualiza en la Figura número cincuenta y dos, la participación en las elecciones presidenciales antes de la reforma al régimen de votación era siempre mayor al 80%. Durante ese período, el promedio de votantes en relación a la PEV fue de 74,7%. Luego, desde la aplicación del voto voluntario en 1993, las votaciones han sido menores. El promedio de

participación desde la reforma a la fecha es de un 62,9%. Así como ocurrió en Holanda, en Venezuela los niveles de votación descendieron de manera importante. La diferencia está en que en Holanda la baja en la participación electoral, luego de la introducción del voto voluntario, no presentó caídas tan fuertes como las ocurridas en Venezuela.

Si bien se percibe un notable repunte en la última elección presidencial de 2006 (la reelección de Hugo Chávez), tampoco puede obviarse el hecho de que en las elecciones parlamentarias de 2005 se registró un porcentaje de participación de 25,3%, el más bajo en 30 años (IDEA, 2009).

Figura N° 53. Porcentajes de votación en elecciones presidenciales en Venezuela.



Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

Hunneus (2005) señala que la implementación del sufragio voluntario en Venezuela significó un grave error con respecto a la idea inicial de lograr un nivel de participación mayor. Para el autor, la abstención electoral venezolana no se basaba en un rechazo a los mecanismos de votación, sino que se fundamentaba en el desprestigio de los partidos y la política en general. Por lo tanto, al implementar medidas de solución que no apuntaron a tratar la raíz del problema, como en este caso fue la introducción del voto voluntario en un

sistema político criticado por sus ciudadanos, se obtuvo un resultado totalmente contrario al buscado originalmente (2005, 106).

6.6.- La inscripción electoral automática en América Latina

En América Latina, la inscripción electoral automática no es el mecanismo predominante como en Europa. Las proporciones entre uno y otro sistema son parecidas. Por un lado, Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Perú y Venezuela utilizan inscripción automática. Por otra parte, Bolivia, Chile, Colombia, México, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay implementan un sistema no automatizado (Cabello y Williams, 2004; PNUD, 2004). En términos específicos, la inscripción electoral en función del total de personas en edad de participar es mayor en Europa que en Latinoamérica. En promedio, para el período que comprende de 1990 a 2002, la inscripción electoral ha sido de un 96,2% en el primer caso, mientras que el segundo, durante el mismo período, es de un 89,3% (PNUD, 2004; 42).

El PNUD (2004) indica que el porcentaje de votantes en relación con la población en edad de votar es siempre comparativamente mayor en los casos donde la inscripción es automática. El Cuadro número siete sostiene la afirmación anterior. En él es posible notar que Argentina es el país que presenta los niveles de inscripción mayor, muchas veces cercanos al cien por ciento de inclusión de los ciudadanos en edad de votar en el padrón electoral.

Cuadro Nº 8. Votantes inscritos en relación a la PEV (%).

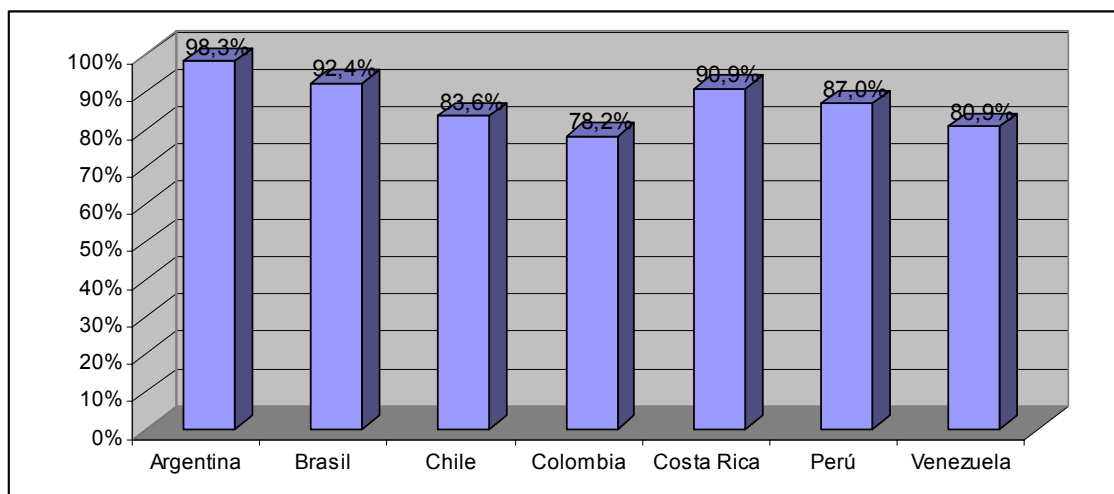
País/Años	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina		98,7%		98,0%		97,9%		97,7%	98,6%		99,0%		98,8%	
Brasil			89,6%				92,0%			94,1%				94,1%
Chile		91,7%				90,5%			84,1%		81,4%		78,6%	
Colombia			68,3%	72,7%			76,4%			84,5%				89,0%
Costa Rica			96,0%				92,5%			88,1%				87,0%

Perú			84,3%		90,7%			87,9%				78,2%	93,9%	
Venezuela	90%					81,8%				80,5%		80,5%		

Fuente: PNUD (2004).

En promedio, los países con menores porcentajes de inscripción son Chile y Colombia, ambos con sistemas no automáticos de registro. Es interesante notar que en Chile el promedio de inscripción hasta 2002 es mayor al de Venezuela, que cuenta con inscripción automática, y fue tan alto como el de Brasil, al menos durante la primera mitad de la década de los noventa.

Figura N° 54. Promedio de inscritos en relación con la PEV período 1990-2002.



Fuente: PNUD (2004).

Los Registros Electorales, dependientes, en general de los Ministerios del Interior, cuando la inscripción es automática, son los responsables de incluir a los ciudadanos en los censos y de mantener el padrón actualizado en términos de la información domiciliar de cada elector en relación con su lugar de votación. Por ejemplo, en Perú y Venezuela es responsabilidad del Registro Electoral (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil en Perú, y el Consejo Nacional Electoral en Venezuela) inscribir a los ciudadanos que cumplen con los requisitos, además de mantener el padrón actualizado.

Un ejemplo importante en esta materia es también Costa Rica, país en donde la inscripción automática se estructura en un coordinado sistema de

colaboración institucional. El registro de electores es realizado de manera centralizada por el Registro Civil a través de su Departamento Electoral. En Costa Rica existe un Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), órgano principal de la administración electoral que imparte, además, justicia electoral. Del TSE depende el Registro Civil, el cual, a su vez, está dividido en dos departamentos: el Civil y el Electoral. Este último está encargado de emitir las cédulas de identidad y elaborar el padrón electoral. La Constitución Política costarricense señala que es obligación del Estado proveer la cédula de identidad con la que los ciudadanos pueden ejercer su derecho a voto. La duración de ésta es de diez años, aunque existen amplios mecanismos de renovación, los que incluyen la posibilidad de realizar el trámite incluso fuera del país y la realización de “giras de cedulaación” en zonas alejadas (Sobrado, 2007; 45-47).

En síntesis, la inscripción de electores es realizada “de oficio” por el Registro Civil en su Departamento Electoral, así como también la actualización del padrón cuando los ciudadanos renuevan su cédula de identidad. El funcionamiento específico del sistema de registro electoral costarricense se compone de tres partes. Primero, inscripción o inclusión: ésta se produce automáticamente cuando el ciudadano solicita por primera vez su cédula de identidad. Segundo, depuración o exclusión: se refiere a la cancelación automática que realiza el Registro Civil cuando a) caduca la cédula de identidad; b) existe una sentencia penal que contemple la inhabilitación del ejercicio del derecho al sufragio; y c) muere el ciudadano. Tercero, actualización: se procede de manera automática a efectuar cambios en la inscripción civil del elector, basados, principalmente, en modificaciones del lugar de residencia (2007; 49-50).

En general, sobre la inscripción electoral automática los datos son categóricos y el espacio para el debate sobre su implementación no otorga un margen de argumentación mayor. La aplicación de la inscripción automática genera, de manera indirecta, una participación electoral más alta que en los casos donde es voluntaria. Si bien la influencia de la inscripción, sea automática o no, sobre las tasas de votación depende de sobremanera del tipo de sufragio, es posible, de todas formas, identificar un mejor desempeño

democrático en los sistemas donde la inscripción es automática al observar el porcentaje de ciudadanos que participa en relación con la población en edad de votar.

6.7.- Resultados y comparación transversal

Hasta ahora, se han presentado los datos particulares de cada caso, así como también una comparación breve entre aquellos que comparten las mismas características. El Cuadro número ocho resume el estudio antes expuesto, recopilando los tipos de sanciones sobre el voto (cuando corresponde) y los promedios de participación electoral y votantes en relación a la PEV desde la década de los ochenta a la fecha.

Cuadro Nº 9. Resumen datos comparados.

País	Tipo de Voto	Sanciones ⁵	Participación ⁶ (%)	Vote/VAP (%)
Alemania	voluntario	-----	82,2%	75,5%
Argentina	obligatorio	Moderadas	79,4%	78,1%
Bélgica	obligatorio	Fuertes	92,4%	86,3%
Brasil	obligatorio	Bajas	82,5%	80,2%
Colombia	voluntario		45,8%	43,6%
Costa Rica	obligatorio	No existen	74,5%	75%
España	voluntario	-----	74,6%	77,2%
Francia	voluntario	-----	82,2%	74,5%
Holanda	voluntario	-----	81%	78,3%

⁵ Tal como se indicó en el capítulo sobre la metodología de la investigación, las categorías corresponden a las presentadas por IDEA, donde los significados son los siguientes: 1) Explicación: quien no vota debe proporcionar una razón legítima para su abstención para así evitar las sanciones correspondientes; 2) Multa: el no votante se enfrenta a una sanción del tipo monetaria, la que varía dependiendo de los países; 3) Posibles penas de prisión: aquel que no vota puede ser encarcelado; 4) Las infracciones de los derechos civiles o privación de derechos: la no votación es castigada con la privación de volver a sufragar en futuras elecciones o puede implicar también dificultades a la hora de realizar ciertos trámites en el sector público; y 5) Otras: en esta categoría se encuentran dos subtipos de sanciones, la dificultad de conseguir trabajo en el sector público y la reprobación social hacia quienes no participan (IDEA, 2009).

⁶ Promedios de las elecciones presidenciales o parlamentarias, según corresponda, de los últimos 30 años. A excepción de Colombia donde los datos corresponden sólo a las elecciones presidenciales de la presente década. Para el caso francés, los datos corresponden a las elecciones presidenciales.

Italia	obligatorio	Bajas	85%	87,8%
Perú	obligatorio	Moderadas	82,5%	71%
Venezuela	voluntario	-----	71,6%	64,2%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de IDEA (2009).

En Europa, existe predominio del sistema de votación voluntaria. Los datos indican que en aquellos países en donde se aplican sanciones sobre la no votación la participación es mayor y se presenta de manera regular. Aunque, si bien las diferencias entre los casos obligatorios y voluntarios no son menores, siendo notorio que los países que contemplan mayores sanciones a lo no participación obtienen tasas de votación más altas, los niveles de participación son, en general, altos y más menos uniformes. Todos los casos europeos analizados cuentan con promedios de participación mayores al 75%, donde los electores representan un porcentaje similar con respecto a la población en edad de votar.

Es posible considerar, entonces, que en Europa los niveles de participación electoral no muestran señales de riesgo sobre la legitimidad democrática. Existen matices en relación a la baja en las votaciones visibles, por ejemplo, en Italia y Holanda, pero que en ningún caso representan fuertes caídas sobre su desarrollo y evolución electoral.

Por otra parte, en América Latina el escenario es distinto. Es un continente donde mayoritariamente se aplica un sistema de votación obligatoria con sanciones moderadas y bajas. Del mismo modo que en Europa, es posible observar que los regímenes de sufragio voluntario latinoamericanos presentan tasas de participación menores en relación con aquellos que aplican sanciones a la abstención electoral. Sin embargo, en contraste con los casos europeos, la diferencia entre los países es mucho mayor.

Las diferencias son mucho más notorias en América Latina entre sistemas obligatorios y voluntarios y pueden fundamentarse en una serie de factores que escapan a los objetivos y alcance de esta investigación. Sin embargo, un argumento atinente a esta parte del estudio es presentado por

Garretón (2005), quien plantea que en aquellas sociedades donde los valores y principios de la democracia se encuentran más desarrollados y son asumidos por sus ciudadanos, el ejercicio del voto puede dejarse como una decisión libre de los individuos. En cambio, en sociedades como las latinoamericanas, en las que la democracia todavía no desarrolla una faceta más bien cultural, que permita que los ciudadanos comprendan las ventajas de participar electoralmente en beneficio de la propia democracia, el sufragio debe ser obligatorio y su ejercicio debe estar regulado y garantizado por el Estado (2005; 10).

En el Cuadro número nueve encontramos el orden con el que se clasifica a los casos seleccionados de acuerdo a su nivel de participación electoral. La división analítica contempla dos criterios. La más sencilla está relacionada con los regimenes de votación: voluntario u obligatorio. La diferencia entre ambos, ampliamente descrita con anterioridad, se relaciona con las sanciones. Asociado a esto último, las sanciones también están, a su vez, divididas entre bajas, moderadas y fuertes de acuerdo a los criterios antes explicitados. En segundo lugar, se presentan cuatro grados de participación: ideal, uniforme regular, uniforme irregular y baja. Los supuestos que sostienen esta estructura de clasificación son el porcentaje promedio de la participación en las elecciones más importante de cada caso y del porcentaje promedio de los votantes en relación a la población en edad de votar, ambos de los últimos 30 años.

Primero, la participación democrática ideal se refiere a un sistema político que presenta una participación electoral en promedio alta, superior al 85% de votación, de manera constante, en donde los ciudadanos que participan representan casi la totalidad de aquellos que tienen el derecho a hacerlo. Segundo, la participación uniforme regular señala a aquellas democracias en las que las votaciones son un poco más dispersas pero aún así presentan niveles altos, entre 75% y 84%. Tercero, la participación uniforme irregular incluye a los sistemas políticos con niveles de votación entre 65% y 74%, es decir, medianamente altos, pero que tienden a presentar caídas importantes. Por último, la baja participación se refiere a aquellas democracias

en las que los porcentajes de votación son menores al 60%, en las que los votantes representan menos de la mitad de la población en edad de participar.

Cuadro Nº 10. Grados de participación en relación con los regímenes de votación.

Grados de Participación (1)/Regimenes de Votación	Voto Voluntario	Voto Obligatorio		
		Sanciones Bajas	Sanciones Moderadas	Sanciones Fuertes
Participación Ideal		Italia		Bélgica
Participación uniforme regular	Alemania; Francia; Holanda	Brasil	Perú; Argentina	
Participación uniforme irregular	España; Venezuela;	Costa Rica		
Baja participación	Colombia			

Fuente: Elaboración propia sobre datos de IDEA (2009).

El análisis sobre la evolución de los porcentajes de votación en las principales elecciones de cada caso nos indica que las percepciones sobre las medidas institucionales tienden a ser correctas. Es decir, cuando se aplica un régimen institucional rígido la participación es siempre mayor que cuando las normas son más flexibles. Sin embargo, al observar detalladamente el cuadro número tres es posible notar que las conclusiones no son determinantes. Visualizamos que la zona de mayor frecuencia en la de participación uniforme regular, donde el tipo de voto no parece ser un factor decisivo. Además, los tipos de participación bajas e ideal incluyen menos casos, lo que indica que no son tendencias mayoritarias.

No obstante las consideraciones generales, existen preceptos que deben ser destacados. Por una parte, todos los casos de participación uniforme regulares con voto voluntario son europeos. Si bien, como se dijo, la mayor parte de los casos fueron clasificados en esta casilla, no se debiera obviar el hecho de que los casos latinoamericanos en esta categoría aplican voto obligatorio. Se cumple, en este sentido, la tesis de Garretón acerca de que

la votación voluntaria es efectiva sólo en democracias culturalmente desarrolladas como las europeas. Por otra parte, tampoco puede no mencionarse el hecho de que en la categoría de participación ideal sólo existan casos que apliquen voto obligatorio.

Específicamente en los extremos, tanto Bélgica como Colombia son representantes de tipos de participación deseable y riesgosa para la democracia, respectivamente. Ambos casos expresan las características con los resultados supuestos. Bélgica con el sistema de sanciones más fuerte sobre los no votantes y Colombia con un régimen voluntario incluso para la inscripción electoral. El primer caso presenta los niveles de votación más altos, el segundo los más bajos.

En América Latina, a excepción del caso colombiano, todos los países presentan niveles de votación altos, sobre el 70% en promedio. Incluso si descontamos también a Venezuela, observamos que los porcentajes promedio de votantes en relación a la PEV son, del mismo modo, superiores al 70%.

CONCLUSIONES

La literatura acerca de la realidad de la democracia y sus desafíos contemporáneos nos señaló que los fundamentos de la gobernabilidad democrática devienen en aspectos amenazados por las componentes de la desafección política actual. La apatía política y electoral, el desprestigio de la actividad política, la debilidad de la sociedad civil como actor político y la insatisfacción ciudadana sobre el desempeño de los gobiernos son las principales manifestaciones de rechazo que socavan la legitimidad del régimen democrático.

Desde la dimensión teórica, una de las alternativas planteadas es abordar la situación por medio de herramientas estatales. Se asume que el rol del Estado es fundamental no sólo por su lógica relación con las tareas de “reinención el gobierno”, sino que también, a través de la extensión de sus espacios de socialización, es central para colaborar en el reto que representa “repensar” la propia democracia. Sin embargo, es imperioso destacar la importancia de construir soluciones institucionales sobre la desafección que estén en sintonía con las raíces de los problemas que afectan a la democracia. La falta de representatividad, los decrecientes niveles de participación y la ineficacia de las políticas en materia de ciudadanía son señales concretas de un escenario que exige respuestas gubernamentales inmediatas y, sobretodo, pertinentes.

En el caso chileno es posible observar cómo se ha intentado trabajar de manera sistemática y organizada en las propuestas sobre la superación de la desafección y la concreción de espacios de participación ciudadana efectiva. No obstante, se extraña la presencia de un verdadero diálogo entre la institucionalidad y la ciudadanía, en el marco de un incompleto proceso de democratización de las plataformas de gestión públicas.

En efecto, la inclusión de la “temática ciudadana” en la Agenda de los gobiernos nacionales se asoció con los programas de Modernización de la

gestión. Aunque, esta incorporación no se realizó de manera inmediata. Como notamos, la participación ciudadana, en forma de objetivos o políticas, estuvo ausente en los primeros intentos de reforma de Estado. De hecho, una vez que logró ser integrada fue definida a partir de criterios administrativos, ligados al mejoramiento de la atención en el sector público.

De todos modos, es analíticamente plausible rescatar la forma en la que el gobierno de Bachelet afrontó la necesidad de trabajar con los ciudadanos y, en particular, en los espacios de colaboración conjunta. Discursivamente, la campaña y gran parte de la administración de Michelle Bachelet basó su “sello de marca” en su proximidad con la ciudadanía y sus demandas. Continuando con el esquema de trabajo informalmente diseñado en el gobierno de Lagos, Bachelet planteó sus políticas a partir de dos dimensiones: la del ciudadano y la del elector. Por un lado, se trató la forma de integrar a la ciudadana en la gestión pública en materia de elaboración, ejecución y evaluación de políticas y por otra parte, se concentraron los esfuerzos en modernizar el sistema de inscripción electoral y votación.

Ambas propuestas fueron tratadas, discutidas y evaluadas a través de criterios diferentes. El tema ciudadano se centró, básicamente, en las consideraciones visualizadas en materia de representación y aceptaciones de las políticas. El supuesto fue que a mayor participación ciudadana en el diseño de las políticas, mayor legitimidad lograrían éstas concretar. Misma lógica que, por otro lado, se utilizó en el tema electoral. Basados en las estadísticas sobre el descenso de la inscripción electoral, se implementó un sistema de registro electoral automático, el que incorporará al padrón electoral a todos quienes no habían realizado el trámite de inscripción durante el período en que rigió el régimen de empadronamiento voluntario.

Si bien tanto la participación ciudadana como la electoral se presentaron como elementos modernizadores (en términos más bien técnicos), sus características fueron, a la larga, distintas. La dimensión ciudadana, desplegada en la Agenda Pro Participación, desarrolló un programa que intentó operacionalizar los principios teóricos de las ideas del gobierno sobre

ciudadanía y participación. A partir de aquella definición se establecieron cuatro ejes programáticos de trabajo: derecho a la información; gestión pública participativa; fortalecimiento de la sociedad civil; y promoción de la tolerancia. Se trató de una serie de actividades diseñadas exclusivamente bajo las lógicas de la Administración Pública para su aplicación desde y para la Administración Pública.

Por su parte, la reforma al sistema de inscripción y votación se pensó desde la Modernización política de la Gestión Pública. Esto se constata en la incorporación de estas modificaciones en la Agenda de Modernización del Estado de 2008. Tal vez, la Agenda Pro Participación también fue parte del programa de modernización, pero tanto el régimen de inscripción automática como el de sufragio voluntario fueron presentados como elementos de modernización de tipo política, necesarios debido a su carácter legitimador de todas las autoridades del país.

A fin de cuentas, todas las propuestas sobre participación expuestas en la presente investigación, tanto las enmarcadas en la dimensión del ciudadano como del elector, resultan insuficientes en términos de la generación y consolidación de un efectivo ejercicio de la ciudadanía. La hipótesis inicial se verifica en base a la identificación de tres fenómenos que componen la generalidad de la ciudadanía chilena, tanto en su aspecto cultural como político.

En primer lugar, a lo largo de la investigación logramos notar que la ciudadanía nacional presenta un grave problema de auto identificación propia, por un lado, y de definición de su rol en relación con las condiciones percibidas sobre el régimen democrático, por otro.

Con fines metodológicos, se determinó estudiar las propiedades de la ciudadanía y su evaluación sobre las instituciones de representación, a partir de lo cual se pretendió contemplar la evolución y el simbolismo depositado en la participación ciudadana y sus plataformas. Los resultados del análisis, así planteado, permitieron asumir que entre la ciudadanía no existe arraigo

democrático, así como tampoco confianza en las instituciones representativas y en el manejo de los macroprocesos políticos y económicos.

A lo largo de la investigación, fue posible observar una desvalorización generalizada sobre el régimen democrático, sus actores y propuestas. Los ciudadanos chilenos consideran que la democracia se reduce a un sistema estrictamente funcional a las demandas de los actores dependiendo de sus respectivas cuotas de poder. Se duda acerca de la ecuanimidad de la acción gubernamental y rechaza la posibilidad de valorar expresiones de participación distintas a las tradicionales. No existe respaldo a la labor de los organismos de representación. De hecho, tanto el Congreso como los partidos son ampliamente desvalorizados en una opinión ciudadana que tiende progresivamente a evaluar la gestión de las instituciones desde una perspectiva exclusivamente individual, basada en las propias experiencias y relacionada con criterios de corto plazo. Prima una sensación de confusión sobre el transitar de los procesos políticos y económicos. En especial, se considera que la economía se ha tornado un factor mucho más condicionante que la política. En efecto, las desigualdades sociales existentes se asocian con el mal manejo político. Esto explica, en gran parte, la baja aprobación de las instituciones de representación.

Lo complejo de este primer fenómeno identificado está en la presencia de un sentido de pertenencia ciudadano dicotómico y en las incongruencias “naturalizadas” que existen en la percepción sobre las condiciones del sistema político chileno. Por un lado, la evaluación que la ciudadanía realiza sobre la labor de las instituciones democráticas es construida a partir de dos instancias de auto identificación ciudadana. En el estudio sobre la concepción y principios subjetivos de los ciudadanos, interpretamos que parecen existir dos países: (a) un Chile democrático, inclusivo, igualitario y emprendedor, que ofrece oportunidades. Desde el punto de vista económico, es apreciado como “triunfador”, basado en los lazos comunitarios (instrumentales) profundos, individualizador de los sujetos y propenso a la participación; y (b) un Chile profundamente no-democrático, excluyente, injusto, desconocedor de la

meritocracia y carente de sentido en la aplicación de sus políticas económicas y sociales.

Es a partir de esos imaginarios, que los ciudadanos conforman sus opiniones sobre el régimen político. Claramente, la segunda visión es mayoritaria y siendo así no debiera sorprendernos que los ciudadanos condicionen su identificación con el proyecto país a su posición en el sistema. Como la mayor parte pertenece al Chile no-democrático, la acusación principal expresa un sentimiento de pérdida, no sólo económica sino que también de sentido y oportunidades, ligada también al desarrollo de participación instrumental centrada en problemáticas atingentes y locales. Los ciudadanos culpan de su negativa situación a la política, los políticos, las instituciones y, por supuesto, a la democracia.

Por otro lado, al estudiar las propiedades políticas de la ciudadanía, notamos que existe, así como Lechner indicó, una aceptación “natural” de la realidad. Los ciudadanos son críticos de las instituciones y procedimientos políticos de largo plazo, de la ecuanimidad en las decisiones vinculantes y consideran que más allá del voto la participación y el activismo no poseen capacidades efectivas de lograr cambios importantes. No obstante, ellos plantean que el régimen democrático nacional funciona mejor que en el resto de América Latina. Es una consideración incongruente desde cualquier punto de vista. Sin embargo, una segunda lectura de la situación señala que en el país existe una alta valoración del respeto a la institucionalidad y los procedimientos establecidos. El hecho de que los ciudadanos expresen mayores grados de confianza sobre las instituciones de seguridad y orden nos invita a creer que la ciudadanía rescata la estabilidad del país y, en relación con lo dicho anteriormente, se considera segura en una democracia más bien “tecnicista”, de resultados de corto plazo y ajena a la pluralidad de las decisiones colectivas y al conflicto propio de las negociaciones políticas.

El punto es que se aceptan las irregularidades del sistema político pues son consideradas como partes de un sistema que funciona y garantiza la gobernabilidad, no en términos democráticos sino que de estabilidad.

¿Cuál fue la principal característica observada en la ciudadanía chilena? La desconfianza. Tal vez resulte comprometedor no considerar otras nociones (como ya lo hiciera el PNUD al plantear que el miedo es un factor común entre los chilenos). Sin embargo, nos inclinamos por la desconfianza puesto que a partir de este concepto es posible asociar las interpretaciones con otras nociones como la apatía, indiferencia, el rechazo a las transformaciones políticas y la falta de comunicación entre actores sociales y entre éstos y la institucionalidad pública. Se trata, en resumen, de una ciudadanía mayoritariamente nihilista, que representa serios desafíos para la representatividad del gobierno en términos de la confección de la identidad colectiva común y, lo que es más importante, del retorno del sentido de la participación.

Por su parte, las preguntas que corresponden establecer en esta situación tienen que ver con la legitimidad de las políticas de carácter participativas en un contexto social donde los actores no sólo no confían en la “reglas del juego” y en quienes las implementan, sino que tampoco creen que sus acciones puedan contribuir en algo a la tarea de plasmar su visión sobre su realidad en la ejecución de las políticas públicas. Este cuestionamiento se relaciona directamente con el segundo fenómeno identificado en materia ciudadana: la ineficacia de las políticas públicas y los programas sobre participación ciudadana.

Los proyectos de Modernización de la gestión pública, débiles en materia de de reforma institucional, comenzaron a contemplar aspectos ciudadanos recién a mediados de la primera década de 2000. Sin embargo, fue notoria la falta de modificaciones sobre la legislación electoral y la (aún más notoria) carencia de democratización de los espacios deliberativos. Observamos cómo el gobierno de Lagos evadió todas las reformas ciudadanas y electorales centrales. Resulta llamativo este hecho debido a que fue el propio Lagos quien alentó la discusión sobre la automatización de la inscripción electoral y la voluntariedad del sufragio. Por cierto, transversalmente, las modificaciones al sistema electoral en general (que, en rigor, también incluyen la votación de chilenos en el extranjero y el método de conversión de votos en

escaños) no han logrado ser concretadas a pesar del nutrido debate y análisis que sobre ellas existe.

En concreto, los mecanismos por medio de los cuales el Estado chileno ha intentado desarrollar mayor participación ciudadana pueden ser resumidos (de manera práctica, no sólo analítica) en la Agenda Pro Participación. La concentración discursiva depositada en el diálogo ciudadano por parte del gobierno de Bachelet se contradice con el efectivo grado de verdadera participación propuesto. De las 146 actividades contempladas en el programa, apenas 6 comprenden la posibilidad de incluir a la ciudadanía en las decisiones sobre la implementación de políticas públicas. Los hechos demuestran que en la práctica, la participación ciudadana es aún visualizada como un asunto delicado que debe ser incorporado en espacios predeterminados, incapaces de alterar la programación inicial, unilateralmente definida.

El sentido que los ciudadanos otorgan, por su parte, a la participación y los espacios donde ésta se lleva a cabo, se condicionan con las lógicas de modernización y no de democratización, que rigen su diseño. En particular, la terminología, básicamente técnica y ligada al lenguaje económico, es una señal de que la modernización se planteó desde una perspectiva claramente no democrática. A partir de esta interpretación, es comprensible la sustitución de la figura del ciudadano con derecho a posicionarse como un agente con poder de decisión por la de un “consumidor” que busca mejorar su atención en un sector público que apunta a la modernizar sus espacios bajo la lógica de la empresa privada.

En tercer lugar, el último fenómeno identificado asociado al ejercicio de la ciudadanía en el país es de tipo electoral y representa la comprobación basal de la hipótesis de la presente investigación. Se trata del error en la introducción de la voluntariedad del sufragio como una reforma ideada para potenciar la participación electoral de los ciudadanos desafectos, en especial de los jóvenes.

En primera instancia, existió un acuerdo generalizado, tanto en el mundo académico como político partidista, en torno a la necesidad de trabajar sobre el importante descenso del número de personas inscritas en el registro electoral. Los datos en este sentido, eran categóricos. Si casi un 90% de la población en edad de votar se encontraba inscrita a comienzos de la década de los noventa, apenas 18 años después, sólo un 67,8% lo estaba. Además, se consideró el descenso en la relación entre inscritos y votantes. También se tomó en cuenta como antecedente el sostenido aumento de la abstención electoral. En términos de la relación entre inscritos y votantes, la abstención creció de un 5,3% en la elección presidencial de 1989 a un 16,1% en la municipal de 2008, el registro más alto de no participación en la historia democrática contemporánea. Si se suma, además, la abstención de los inscritos (que en 2008 alcanzó 32,2%), el total de no participación es actualmente de casi el 50%.

El mencionado acuerdo se refiere, básicamente, a la necesidad de reformar el sistema de empadronamiento voluntario que determinó la Constitución Política de 1980 y reemplazarlo, en definitiva, por un régimen de inscripción automática. Teóricamente, se rescató la posibilidad de consolidar los derechos ciudadanos de participación desde el punto normativo. Mientras, que desde la perspectiva práctica, se destaca el uso de herramientas virtuales para su implementación y la posibilidad de terminar con el fehaciente envejecimiento del padrón electoral.

Este último aspecto es sumamente importante en el diagnóstico realizado y comúnmente esgrimido como un factor central de la argumentación a favor de las reformas electorales. La inscripción electoral juvenil muestra descensos porcentuales más graves que la generalidad de los electores. Además, los estudios de opinión del Instituto Nacional de la Juventud, reflejan que existe un fuerte rechazo por parte de los jóvenes a la posibilidad de participar electoralmente en el futuro.

Frente a la decisión de automatizar la inscripción, no existen mayores argumentos de discusión. Su inclusión en la Agenda de Modernización del

Estado parece reflejar el matiz político que se otorgó a esta reforma en el marco de un programa cargado a las modificaciones de tipo técnicas. Por otro lado, la experiencia comparada nos demostró también que la inscripción automática genera una participación electoral más alta que en casos donde el empadronamiento es voluntario.

Sin embargo, ninguno de los argumentos empíricos utilizados para fundamentar la reforma a la inscripción puede ser útil para avalar el término de la obligatoriedad del voto. Por el contrario, los hechos y las opiniones pertinentes señalan que hacer voluntario el sufragio será, probablemente, un factor de reducción de la participación. La información comparativamente analizada indica que mayoritariamente los regímenes de votación voluntario presentan menores niveles de participación que aquellos que aplican algún tipo de sanción a la abstención electoral. De hecho, los casos donde se anulan los castigos a la no votación presentan fuertes caídas en sus tasas de participación.

Los antecedentes respaldan en su totalidad la teorización acerca de la influencia de las medidas institucionales en los niveles de participación. Tal como Lijphart señaló en su oportunidad, la obligatoriedad del sufragio genera (directa o indirectamente) repuntes en las tasas de votación, además de mejorar también los escenarios de participación y politización de los ciudadanos. Es más, Garretón, por su lado, indicó que dejar la decisión de sufragar en manos de los electores es una medida útil sólo en democracias culturalmente desarrolladas, donde los principios básicos de este régimen se encuentran profundamente arraigados en los imaginarios colectivos de la ciudadanía. En circunstancias donde existe desconfianza y críticas sobre la democracia y la institucionalidad que la conforman, la obligatoriedad del voto puede representar un aliciente importante para retomar la discusión sobre las formas de mejorar la calidad de la política y, lo que es más importante, no permitir que crezca la apatía política y electoral.

No obstante, el gobierno chileno, contradiciendo todos los análisis y antecedentes, introdujo la voluntariedad del sufragio. La decisión fue tomada

en 2009, al finalizar el gobierno de Bachelet, luego de casi cuatro años de discusión parlamentaria. Por su parte, el debate sobre las ventajas y problemáticas asociadas a la implementación de esta medida estuvieron siempre decantadas del lado de estas últimas. Al margen de la bizantina discusión sobre la primacía de la noción de derecho o deber del concepto de voto, los tópicos se basaron en las características del electorado, el grado de responsabilidad ciudadana con respecto a la democracia y los niveles concretos de participación electoral.

La decisión se fundamentó, nominal y discursivamente, en los estudios de opinión sobre la preferencia de los ciudadanos no inscritos, en especial de los jóvenes, de participar bajo un sistema de votación voluntaria. Los datos, en general, reflejaron siempre un amplio apoyo a la medida de suprimir la obligatoriedad del voto. Además, la derecha chilena, representada por CEP, Libertad y Desarrollo y, en menor medida, por Patricio Navia, fomentó constantemente la idea acerca de que un sistema político es más democrático en cuanto otorga mayores libertades a la ciudadanía.

En concreto, la presente investigación se inclina por desestimar la implementación del voto voluntario, aclarando por qué su aplicación, al contrario de contribuir a la generación de mayor participación, será perjudicial para las bases manifiestas de legitimidad electoral del régimen político. Los fundamentos tratados en este estudio estuvieron basados, principalmente, en aspectos empíricos. Por un lado, de acuerdo a la teoría acerca de que quienes en mayor grado participan son los ciudadanos de mayores ingresos, el voto voluntario haría de la política una actividad aún más elitista, ya que los datos nos mostraron que la intención de participar es siempre más alta en los sujetos de las clases acomodadas. Por otra parte, los datos electorales no expresan fuertes caídas en su evolución, así como tampoco, presentan niveles de descenso importantes. Es por todo ello que es altamente probable que la inclusión de esta medida responda a la deuda que la Concertación, transversalmente, contempló sobre la temática ciudadana y en particular con los jóvenes, quienes representan el principal grupo de rechazo a la continuidad política de la coalición partidista.

En definitiva, y en vista de los resultados aquí expuestos, se plantea que los espacios de participación institucionales son mayoritariamente insuficientes, pensados a partir de un enfoque administrativo y no democrático y carentes de fundamentos empíricos. Las reformas electorales propuestas como piezas esenciales de la investigación están lejos de ser mecanismos claves para la participación ciudadana. Si bien, la opción del gobierno es aplicar, efectivamente, medidas institucionales sobre el grave problema de la desafección política, se resta valor a la premisa acerca de considerar la pertenencia entre problema diagnosticado y soluciones aplicadas.

Lo cierto es que la participación ciudadana en el país experimenta una compleja realidad, desconcertante para aquellos agentes sociales que periódicamente intentan concretar acción política, buscando introducir su punto de vista, y provechosa para otros, quienes, directa o indirectamente, establecen y condicionan una estructura de poder encapsulada. Esta última situación conserva el origen del problema que visualizamos inicialmente, no sólo a través de esta investigación, sino que también por medio de la revisión de las evaluaciones realizadas, es decir, el fenómeno de la falta de legitimidad sobre las políticas. Pues, finalmente, la propia desconfianza sobre el desempeño gubernamental se deriva de la falta de oportunidades efectivas de rescatar la colaboración ciudadana en la discusión de los problemas sociales y sus soluciones propuestas. Discursivamente se ha planteado la preocupación sobre la progresiva distancia entre la institucionalidad y la ciudadanía, pero en rigor se trata de un claro llamado a la consideración sobre la posibilidad de incrementar la legitimidad del actuar gubernamental y sus decisiones y estrategias políticas. Desde esta perspectiva, la diferencia que existe, en términos de atención depositada, entre políticas de participación ciudadana y reformas electorales, ampliamente favorable para estas últimas, se explica por esta búsqueda de legitimidad (inmediata) generada por un apoyo electoral mayor, por parte de las autoridades representativas.

Ahora, así como notamos en el capítulo cuarto, la participación ciudadana existe, está presente como resultado de la organización y posee sus propias características y sentidos dependiendo de sus objetivos y las

propiedades de los actores que la lleven a cabo. Sin embargo, el punto crítico está en el hecho de tratarse de un tipo de participación incapaz de lograr mejoras o cambios importantes, pues se encuentra limitada a lo local e inmediato. Existe un “*desempoderamiento*”, caracterizado por una participación mayoritariamente instrumental y moldeada por una Gestión Pública que imprime directrices basadas en la eficiencia y los principios subsidiarios. De hecho, la Agenda Pro Participación representa explícitamente la forma técnica en la que se comprende el ejercicio de la ciudadanía. Este tipo de prácticas institucionalmente determinadas, simbolizan un factor de detrimento sobre la posible formación de identidad que los sujetos pudieran hallar en su intento de construir acción social.

A su vez, en las reflexiones acerca de la ciudadanía, en particular sobre el factor electoral, destaca la conformación de una identidad individualista, en clave (neo) liberal, que prefiere un sistema caracterizado por la ausencia de obligaciones sobre los procedimientos de participación. Sin embargo, esta opción, no considera que la realidad contempla una acentuación de la propiedad elitista de la política, derivada de reglamentaciones no obligatorias por medio de las cuales los ciudadanos pertenecientes a clases medias-bajas y bajas desechan su deber de participar y expresar su opinión, mientras aquellos sujetos poseedores de un capital social mayor conservan las estructuras sociales sin riesgo a ser modificadas de manera importante.

Después de todo, es extenso todavía el trayecto analítico que la Ciencia Política debe recorrer en materia de estudio de la ciudadanía chilena. Más allá de las humildes consideraciones aquí expuestas, emergen otra serie de cuestionamientos sobre las formas en la que los ciudadanos asumen sus propios desafíos con respecto a la democratización de los espacios de participación institucionales y la evolución del tratamiento ciudadano por parte de los futuros gobiernos. Tomando en consideración, además, que aún resta por conocer el devenir del comportamiento ciudadano en las próximas elecciones no obligatorias. De todos modos, es muy probable que nuevas investigaciones sobre ciudadanía se encuentren con temáticas reconocidas pero no profundizadas en el presente estudio, como por ejemplo, la

introducción de mecanismos efectivos de *accountability*, la necesidad de legislar sobre el derecho a voto de los ciudadanos chilenos residentes en el extranjero y, por supuesto, el sistema electoral.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ACE Project. (<http://aceproject.org>).
2. Aleuy, Mahmud: “Inscripción automática”. En: Fontaine, A., otros: “Modernización del régimen electoral chileno”. PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica, CIEPLAN, Santiago de Chile, 2007.
3. Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales A.G.: “Espacios de participación ciudadana en el Estado: Un análisis sistemático a normativas y mecanismos en ministerios y subsecretarías. Es tiempo de acción”. La Morada, Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2009.
4. Bachelet, Michelle: “Instructivo Presidencial para la participación ciudadana en la Gestión Pública”. Presidencia de la República, Gobierno de Chile, 2008.
5. Biblioteca del Congreso Nacional: “Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Septiembre, 2005.
6. Biblioteca del Congreso Nacional: “Modifica las Leyes Números 18.556, sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, y 18.700, sobre Votaciones Populares y Escrutinios”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Mayo, 2005.
7. Biblioteca del Congreso Nacional: “Historia de la Ley N° 20.337”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Abril, 2009.
8. Bobbio, Norberto: “El Futuro de la Democracia”. Fondo de Cultura Económica, Santafé de Bogotá, Colombia, 2000.

9. Cabello, Susana; Guido, Williams: “Experiencias extranjeras de inscripción electoral automática y obligatoria y de sufragio voluntario. Análisis de participación electoral”. Unidad de Apoyo al Proceso Legislativo. Biblioteca del Congreso Nacional, 2004.
10. Carmines, Edward; Huckfeldt, Robert: “Comportamiento político: una visión general”. En: Goodin, Robert; Klingemann, Hans-Dieter: “Nuevo Manual de Ciencia Política”. Ediciones Istmo, Madrid, España, 2001.
11. Centro de Estudios Públicos, CIEPLAN, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y PNUD: “Estudio Nacional sobre Partidos Políticos y Sistema Electoral”. Santiago de Chile, marzo-abril, 2008. Disponible en www.cepchile.cl/bannerscep/bdatos_encuestas_cep/base_datos.php
12. Centro de Estudios Públicos: “Encuesta CEP. Encuesta Nacional de Opinión”. Desde N° 47 a N° 58. 2004 – 2008. Santiago de Chile.
13. Chuaqui, Tomás: “Participación electoral obligatoria y la protección de la libertad personal”. En: Fuentes, Claudio; Villar, Andrés: “Voto Ciudadano. Debate sobre la inscripción electoral”. FLACSO, Santiago de Chile, 2005.
14. Consejo Nacional Electoral de Venezuela: “Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política”. República Bolivariana de Venezuela. Disponible en: http://www.cne.gov.ve/documentos/leyorg_03.php
15. Díaz, Claudio, y otros: “Inscripción Electoral: motivaciones, miedos, aprehensiones, cálculos y propuestas”. 2004. En: www.electoral.cl
16. División de Organizaciones Sociales: “Agenda Pro Participación Ciudadana 2006-2010”. DOS, Ministerio Secretaria General de Gobierno, Santiago de Chile, 2008.

17. Downs, Anthony: "An Economic Theory of Democracy". Harper, New York, 1957.
18. Elster, Jon: "El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social". Editorial Gedisa, Barcelona, España, 1997.
19. Estévez, Francisco: "Fondo para el Desarrollo de la Sociedad Civil: Una iniciativa con historia". División de Organizaciones Sociales (DOS). Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago de Chile, 2010.
20. Fernández, Matías; Ordóñez, Martín: "Participación ciudadana en la agenda gubernamental". Taller de titulación. Escuela de Sociología, Universidad Católica de Chile, 2007.
21. Fontaine, A., otros: "Modernización del régimen electoral chileno". PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica, CIEPLAN, Santiago de Chile, 2007.
22. Fundación Chile 21: "Hacia una nueva era de reformas democráticas". Santiago de Chile, 2005.
23. Fuentes, Claudio; Villar, Andrés: "Voto Ciudadano. Debate sobre la inscripción electoral". FLACSO, Santiago de Chile, 2005.
24. Garretón, Manuel Antonio: "Cambios sociales, actores y acción colectiva". CEPAL, División de Desarrollo Social, Naciones Unidas, Serie Políticas Sociales N° 56, Santiago de Chile, 2001.
25. Garretón, Manuel Antonio. "Inscripción automática y obligatoriedad del voto". Corporación Tiempo 2 Mil, Programa de estudios políticos, Santiago de Chile, 2005.

26. Godoy, Oscar: "Representación y democracia". Revista de Ciencia Política, Volumen 21, N° 2, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2001.
27. Hardy, Clarisa: "Inscripción automática y voto obligatorio". En: Fuentes, Claudio; Villar, Andrés: "Voto Ciudadano. Debate sobre la inscripción electoral". FLACSO, Santiago de Chile, 2005.
28. Huneeus, Carlos: "No al voto voluntario". Asuntos Públicos, Informe N° 397, Santiago de Chile, 2004.
29. Huneeus, Carlos: "Sí al voto obligatorio". En: Fuentes, Claudio; Villar, Andrés: "Voto Ciudadano. Debate sobre la inscripción electoral". FLACSO, Santiago de Chile, 2005.
30. Ihl, Olivier: "El Voto". Editorial LOM, Santiago, Chile, 2004.
31. Instituto Libertad y Desarrollo: "Inscripción Automática = Inscripción Forzosa". Temas Públicos N° 682, Santiago, Chile, 6 de Marzo, 2004.
32. Instituto Libertad y Desarrollo: "Voto e inscripción ambos voluntarios". Temas Públicos N° 676, Santiago, Chile, 28 de Mayo, 2004.
33. Instituto Libertad y Desarrollo: "Voto voluntario: mayor calidad de la democracia". Temas públicos, N° 907, Santiago, Chile, 6 de Marzo, 2009.
34. Instituto Nacional de Estadísticas: Compendio Estadístico 2008. INE, Santiago, 2008.
35. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

36. Instituto Nacional de la Juventud (INJUV): "Quinta Encuesta Nacional de la Juventud". Gobierno de Chile, 2006.
37. Latinobarómetro: "Informe Latinobarómetro 2005. 1995-2005. Diez años de opinión pública". Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2005.
38. Latinobarómetro: "Informe Latinobarómetro 2008". Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2008.
39. Lechner, Norbert: "El debate teórico sobre la democracia". En: Lechner, N.: "Obras Escogidas". Editorial LOM, Chile, 2007.
40. Lechner, Norbert: "Cultura política y democratización". En: Lechner, N.: "Obras Escogidas". Editorial LOM, Santiago de Chile, 2007.
41. Lechner, Norbert: "Cultura política y gobernabilidad democrática". En: Lechner, N.: "Obras Escogidas". Editorial LOM, Santiago de Chile, 2007.
42. Lechner, Norbert: "Las sombras del mañana: la dimensión subjetiva de la democracia". Editorial LOM, Santiago de Chile, 2002.
43. Lechner, Norbert: "Los desafíos políticos del cambio cultural". En: Lechner, N.: "Obras Escogidas". Editorial LOM, Santiago de Chile, 2007.
44. Lechner, Norbert: "Modernización y democratización: Un dilema del desarrollo chileno". Estudios Públicos, Nº 70, Santiago de Chile, 1998.
45. Lijphart, Arend: "Unequal Participation: Democracy's unresolved dilemma". En: American Political Review, Vol. 91, Nº 1, pp. 1-14, Marzo 1997.
46. Marsh, David; Stoker, Davis: "Teoría y Método de Ciencia Política". Editorial Alianza, Madrid, España, 1997.

47. Ministerio del Interior: “Agenda de Modernización del Estado”. Gobierno de Chile, 2008. Disponible en: <http://www.modernizacion.gov.cl/reunion.html>
48. Morlino, Leonardo; Sartori, Giovanni: “La comparación en las Ciencias Sociales”. Editorial Alianza, Madrid, España, 1994.
49. Navia, Patricio: “Inscripción automática y sufragio universal”. En, Fuentes, Claudio; Villar, Andrés: “Voto Ciudadano. Debate sobre la inscripción electoral”. FLACSO, Santiago de Chile, 2005.
50. Navia, Patricio: “Participación electoral en Chile, 1988 – 2001”. Revista de Ciencia Política, Volumen 24, N° 1, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2004.
51. Nohlen, Dieter: “Sistemas electorales y partidos políticos”. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
52. Parker, Cristian: “Abstencionismo, juventud y política en Chile actual”. Estudios avanzados interactivos, Universidad de Santiago de Chile, 2003.
53. Pasquino, Gianfranco: “Participación política, grupos y movimientos”, en: Pasquino, Gianfranco, y otros: “Manual de Ciencia Política”. Editorial Alianza, Salamanca, 1994.
54. Pérez Yoma, Edmundo: “Discurso Jornada de Trabajo para la modernización del Estado”. Ministerio del Interior, Gobierno de Chile, 2008.
55. Pérez Yoma, Edmundo: “La Modernización del Estado en Chile”. Inauguración Seminario Proyectapaís. Ministerio del Interior, Gobierno de Chile, 2008.

56. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: “La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”. Compendio Estadístico, PNUD, 2004.
57. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: “Informe de Desarrollo Humano Año 2000. Más sociedad para gobernar el futuro”. PNUD, Santiago de Chile, 2000.
58. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: “Informe de Desarrollo Humano Año 2002. Nosotros los chilenos: Un desafío cultural”. PNUD, Santiago de Chile, 2002.
59. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: “Informe de Desarrollo Humano Año 2004”. PNUD, Santiago de Chile, 2004.
60. Quivy, Raymond; Campenhoudt, Luc Van: “Manual de investigación en ciencias sociales”. Editorial Limusa, México D. F., México, 2005.
61. Riquelme, Alfredo: “¿Quiénes y por qué “no están ni ahí”? Marginación y/o automarginación en la democracia transicional. Chile. 1988-1997”. En Drake, Paul; Jaksic, Ivan: “El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa”. Editorial LOM, Santiago, Chile, 2002.
62. Rodríguez, Gregorio; Gil, Javier; García, Eduardo: “Metodología de la investigación cualitativa”. Ediciones Aljibe, Málaga, 1996.
63. Salgado, Lourdes Martín: “Marketing político: arte y ciencia de la persuasión en democracia”. Editorial Paidós Ibérica, Barcelona, España, 2002.
64. Sartori, Giovanni: “Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo”. Editorial Alianza, España, Madrid, 1995.

65. Servicio electoral: “Ley N° 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios”. Disponible en: <http://www.servel.cl/servel/index.aspx?channel=125#T15>
66. Sierra, Lucas: “El voto: derecho y no deber”. En: Fuentes, Claudio; Villar, Andrés: “Voto Ciudadano. Debate sobre la inscripción electoral”. FLACSO, Santiago de Chile, 2005.
67. Skinner, B. F.: “Sobre el conductismo”. Editorial Planeta-De Agostini, Barcelona, España, 1986.
68. Sobrado, Luís Antonio: “La inscripción automática en el ordenamiento electoral costarricense”. En: Fontaine, A., otros: “Modernización del régimen electoral chileno”. PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica, CIEPLAN, Santiago de Chile, 2007.
69. Tomassini, Luciano: “La reforma del Estado y las políticas públicas”. Centro de Análisis de las políticas públicas. Universidad de Chile. Grafica Andros, 1994.
70. Touraine Alain: “¿Qué es la democracia?”. Editorial Fondo de Cultura Económica, Uruguay, 1994.
71. Urban Pappi, Franz: “Comportamiento político: votantes racionales y sistemas multipartidistas”. En: Goodin, Robert; Klingemann, Hans-Dieter: “Nuevo Manual de Ciencia Política”. Ediciones Istmo, Madrid, España, 2001.
72. Urzúa, Raúl: “¿Son gobernables nuestras democracias?”. En: Urzúa, Raúl; Agüero, Felipe: “Fracturas en la gobernabilidad democrática”. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile, 1998.
73. Waissbluth, Mario; y otros: “La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la Confrontación al Consenso”. Facultad de Ciencias Físicas y

Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2006.

74. Zúñiga Urbina, Francisco: "Derecho de sufragio y obligatoriedad".
Revista de Estudios Parlamentarios Hemiciclo, año 1, N° 1, Gráfica Nacional, Valparaíso, Chile, segundo semestre 2009, pp. 103-114.