

Participación electoral: Chile en perspectiva comparada 1990 – 2016

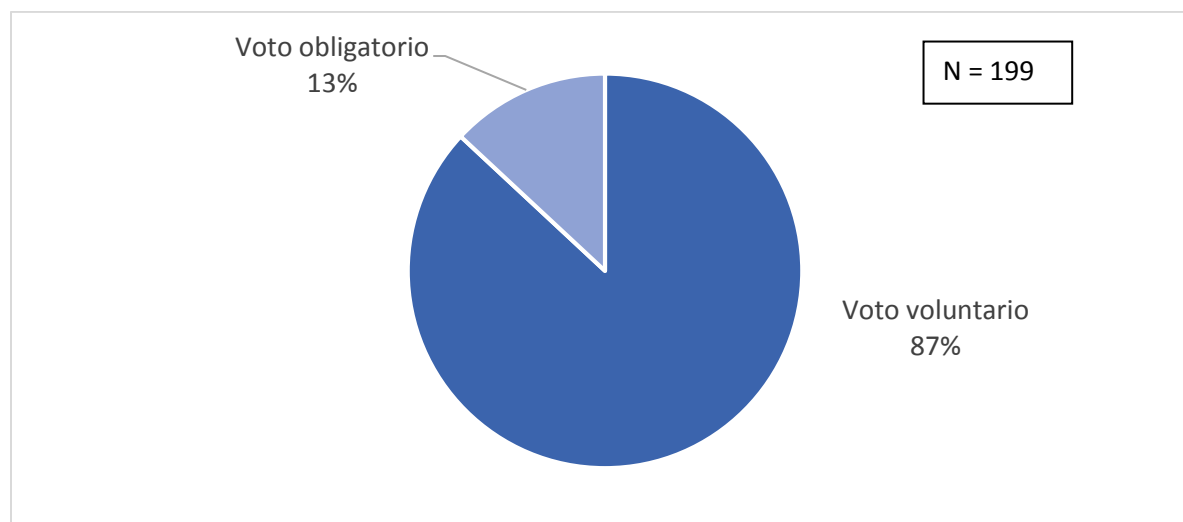
02 noviembre 2016

Como establece el Informe Auditoría a la Democracia publicado por el PNUD en 2014, para el funcionamiento democrático es fundamental la participación ciudadana. El involucramiento de la ciudadanía en la vida pública y en el control de la actividad de sus autoridades y representantes es esencial para una democracia sólida.

La participación electoral es una de las formas de participación más sustantivas y estudiadas en el mundo, siendo requisito –aunque no exclusivo– para el funcionamiento del régimen democrático. La teoría democrática reconoce que en una democracia representativa la participación de los y las ciudadanas en la elección de autoridades es clave para su funcionamiento y legitimidad. Sin embargo, no existe un parámetro fijo (u objetivo) que defina cuánta participación es necesaria para asegurar dicho funcionamiento, ni cuánta abstención puede mermar la legitimidad del sistema.

El derecho universal al sufragio es un elemento constitutivo de un sistema democrático. En este sentido, la democracia requiere la realización de elecciones libres y competitivas. Sin embargo, mientras en algunos países el voto es entendido como una obligación esencial de lo que implica vivir en comunidad, en la mayoría de los países es considerado un derecho que las personas pueden ejercer voluntariamente

Gráfico 1: Tipo de voto en países con elecciones



Fuente: Elaboración propia en base a IDEA Internacional

Nota: 26 países tienen voto obligatorio y 173 voto voluntario. De los 26 países con voto obligatorio, 12 están en América Latina.

Asimismo, los niveles de participación electoral varían enormemente a nivel mundial, dependiendo de tradiciones históricas, incentivos existentes, grado de politización de las sociedades, solidez del sistema de partidos, entre otras variables. Si bien el tipo de voto (obligatorio o voluntario) tiene un efecto sobre los niveles de participación electoral, éste no es mecánico, existiendo diferencias importantes entre países con voto voluntario y entre aquellos con voto obligatorio.

El Informe *Auditoría a la Democracia* (PNUD, 2014) constata que la participación electoral en Chile es baja y que ha venido disminuyendo como proporción del padrón electoral.

En el contexto de las elecciones municipales de este año, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha querido aportar al debate sobre elecciones y participación electoral en Chile actualizando información contenida en el Informe del 2014 y agregando otra recopilada a través de la IV Encuesta de Auditoría a la Democracia realizada en junio del 2016, entregando de este modo una mirada comparada y de la realidad nacional.

Principales resultados

La evidencia que aquí se presenta muestra que, en términos agregados, la participación electoral ha disminuido a nivel mundial, pero con diferencias e intensidades heterogéneas. En los países de la OCDE, por ejemplo, la participación en elecciones parlamentarias bajó entre 1990 y 2016 en once puntos porcentuales en promedio (Gráfico 2). Sin embargo, hay casos donde la participación electoral aumentó (México y Bélgica). En otros países, los niveles de votación se han mantenido estables (Suecia, Dinamarca y Suiza), mientras que en otros ha habido importantes disminuciones (Eslovaquia, República Checa, Chile) (Gráfico 3).

En América Latina, en cambio, la tendencia es inversa. En nuestra región se ha producido un aumento en la participación entre 1990 y 2016 de 63,3% al 70,8% (Gráfico 2). Se aprecia un aumento en la proporción de votantes en países como Bolivia, Perú, Ecuador, Panamá, México y Guatemala, estabilidad en Uruguay, Brasil, Venezuela, Argentina y Nicaragua, y disminuciones significativas sólo en los casos de Chile y Costa Rica, con caídas de 36 y 21 puntos porcentuales respectivamente (Gráfico 4).

La disminución en el porcentaje de votantes en relación a la población en edad de votar que se ha evidenciado en Chile entre 1989 y 2013 no está dentro del promedio de América Latina o la OECD, sino que destaca como una de las más agudas a nivel mundial (Gráficos 3 y 4). Por ejemplo, si se analiza el resultado de elecciones municipales, y se toma como base la población en edad de votar, se aprecia que el porcentaje de votantes disminuyó del 79% en 1992, a 45% en 2012, al 36% en el 2016. Lo mismo sucede en las elecciones de diputados donde se ha pasado de una participación en elecciones del 87% en 1989 a un 51% en el 2013 (Tabla 1 y Gráfico 5)¹.

Sin embargo, en términos absolutos el número de votantes se mantuvo relativamente estable entre 1989 y el 2010, existiendo variaciones según tipo de elección². **La gran disminución en número de votantes ocurre luego de aprobado el voto voluntario, y en las elecciones de alcaldes y concejales el 2012, donde se pasa de 6.959.012 (2008) votantes en elección alcaldes a 5.790.916 (2012).** En las elecciones de diputados y presidencial (primera vuelta) del 2013 el número de votos disminuye respecto de la elección del 2010, pero no tan drásticamente. Los resultados de las últimas elecciones municipales 2016 muestran que esta tendencia se mantiene. La proporción de votantes cae a su mínimo histórico situándose en un 36% en relación a la población en edad de votar (Tabla 1 y Gráfico 5).

En términos absolutos, en la última elección municipal (2016) participaron 4.926.297 de personas, lo que implica que nueve millones de personas no ejercieron su derecho a voto. Esto contrasta con el crecimiento de la población en edad de votar que ha ido aumentando sostenidamente en el país (Gráfico 6). **Hasta la elección municipal del 2008, última de este tipo con voto obligatorio, el número de personas que votaba se mantenía más o menos estable con fluctuaciones que oscilaban porcentualmente entre +1,26 y -3,06.** Sin embargo, como se señalaba arriba, en la elección municipal del 2012 el número de personas que asiste a votar disminuye en casi 17%. Con un menor pronunciamiento esta tendencia se mantiene el 2016, donde el número de personas que asiste a votar disminuye en casi 15% (gráfico 7).

Al analizar los motivos por los cuales las personas señalan que no fueron a votar, la IV Encuesta Auditoría a la Democracia (PNUD, Junio 2016) muestra que el 40% de quienes declaran no haber ido a votar en la última elección presidencial del 2013 manifiestan que la principal razón fue porque la política no le interesaba (Gráfico 8). Esta proporción es 10% superior a quienes señalaron lo mismo el 2012 respecto a la elección de municipal de ese año (Gráfico 9). De este modo, pareciera que los factores que más inciden en la abstención electoral no son los problemas operacionales (no saber dónde tiene que votar, etc.) o de oferta (que no le gusten los candidatos, etc.) sino que el distanciamiento de ciudadanos con la política tradicional.

¹ No se pudo dejar de señalar que el padrón electoral de Chile tiene serios problemas de actualización, incluyendo a personas fallecidas, entre otras falencias. Por este motivo, los cálculos proporcionales de participación electoral deben tomarse con cautela en cuanto no se sabe con exactitud quienes constituyen realmente el universo total de potenciales votantes.

² En las elecciones municipales históricamente ha votado menos personas que en las parlamentarias o presidenciales.

Comentarios finales

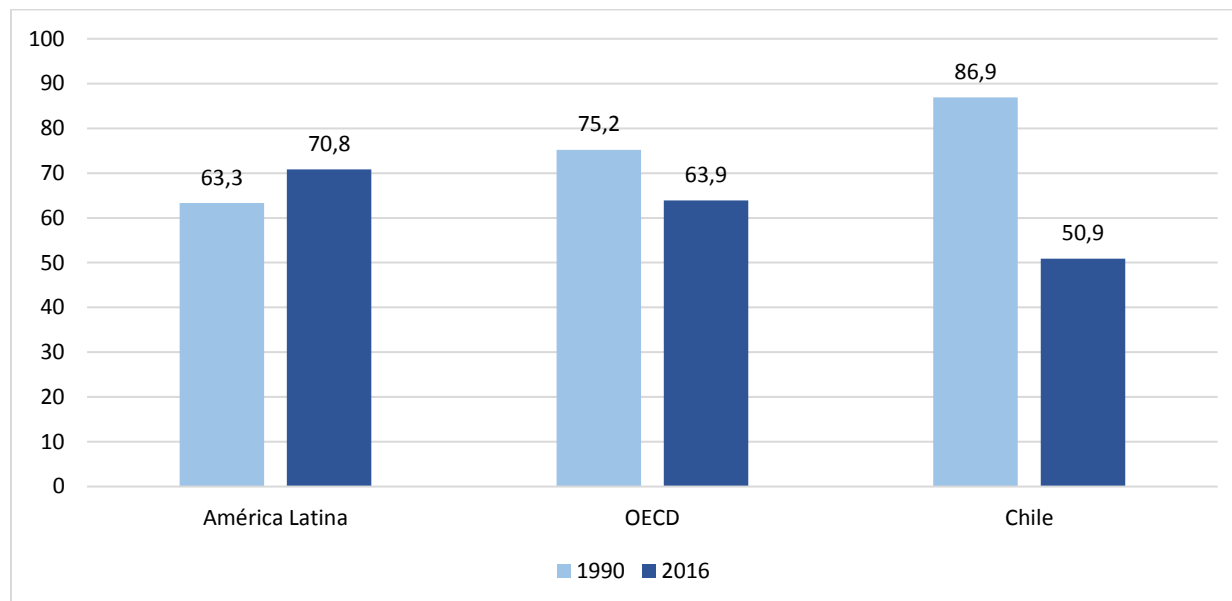
Los datos presentados en este informe muestran que la desafección ciudadana con las elecciones es un problema que se arrastra desde la década de los noventa, pero que se acentúa desde que el voto pasa a ser voluntario. Sin embargo, el cambio de un sistema de votación obligatorio a uno voluntario en ningún caso es la única fuente que explica la baja participación electoral.

El caso chileno muestra que existe un distanciamiento entre la ciudadanía y la política institucional, expresando un malestar ciudadano con el funcionamiento de las instituciones claves en democracia, como lo son los partidos políticos. Lo anterior se acrecienta con los problemas de corrupción y el declive de la confianza en distintas instituciones.

La situación que enfrenta Chile no está necesariamente en línea con lo que sucede en otros países, en cuanto el comportamiento electoral de la ciudadanía está fuera del promedio de lo que sucede en América Latina y en la OECD.

El PNUD espera que esta mirada de largo plazo y la visión comparada a la realidad de otros países en materia de participación electoral, permitan situar las dinámicas nacionales en un contexto más amplio.

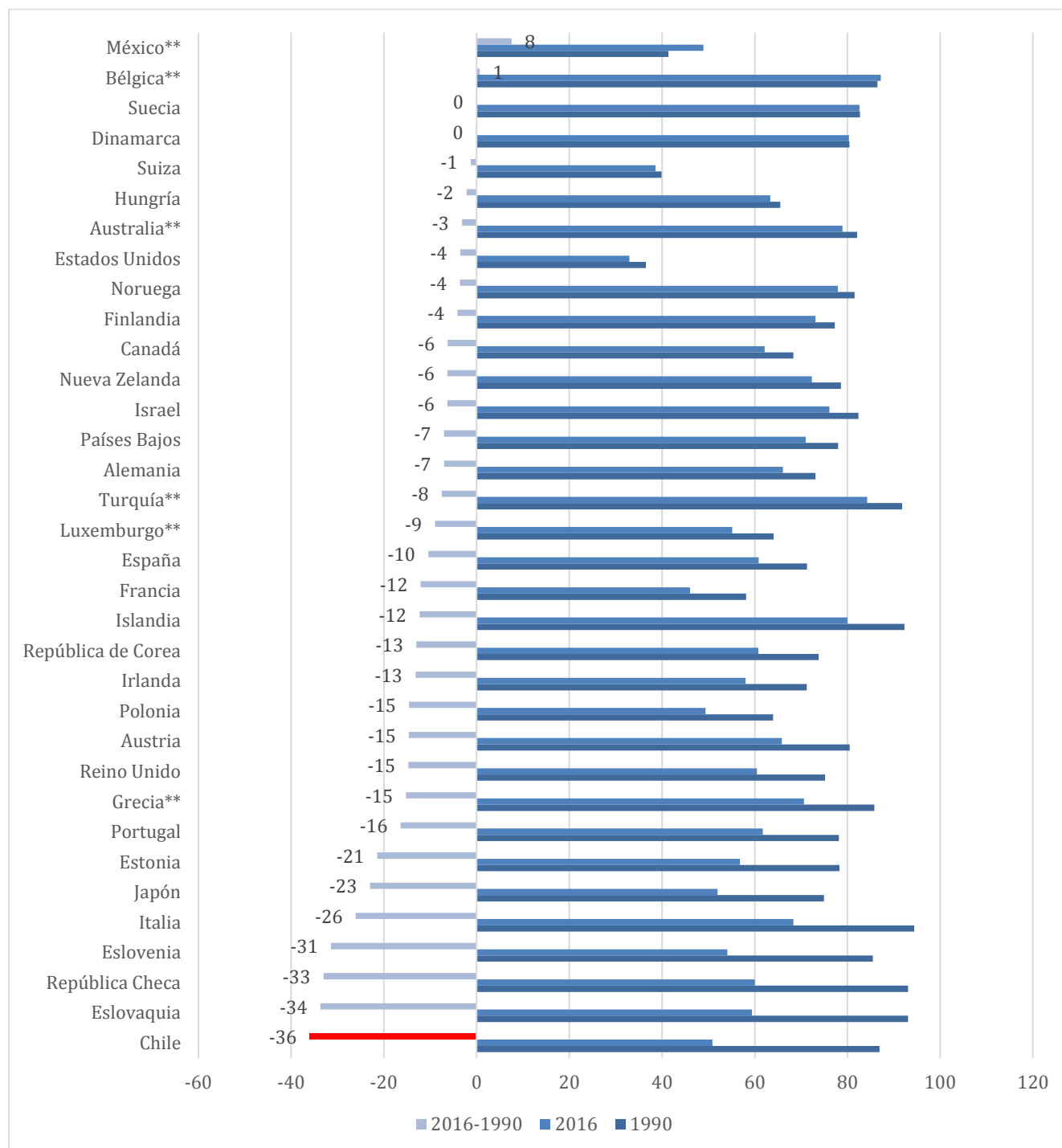
Gráfico 2: Porcentaje de votos emitidos en elecciones parlamentarias, en relación al total de la población en edad de votar, según países, 1990 y 2016 **



Fuente: Elaboración propia a partir de IDEA Internacional, “Voter Turnout Database”, consultada en octubre de 2016.

Nota: En el caso de existir más de una Cámara en los países, se consideraron los votos correspondientes a la Cámara Baja. Se recogieron los datos para 2016 y 1990. En caso de no existir una elección parlamentaria en aquel año, se acudió a la votación inmediatamente anterior.

Gráfico 3. Países OECD 1990-2016: Porcentaje de votos emitidos en elecciones parlamentarias en relación al total de la población en edad de votar, y diferencia 2016 – 1990

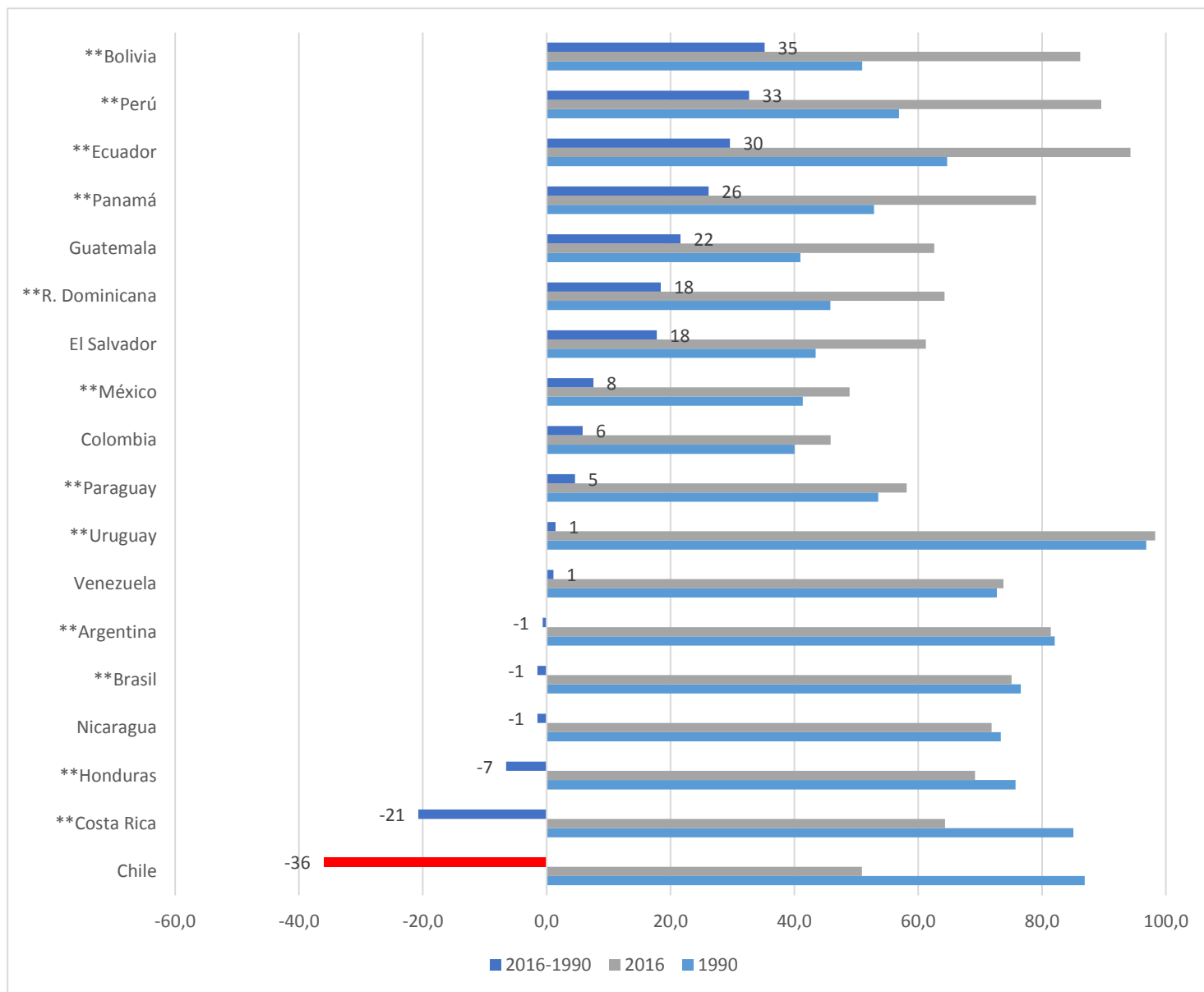


Fuente: Elaboración propia a partir de IDEA Internacional, “Voter Turnout Database”, consultada en octubre de 2016. Para Chile se utilizaron datos del SERVEL.

** Indica obligatoriedad del voto en la última elección parlamentaria.

Nota: En el caso de existir más de una Cámara en los países, se consideraron los votos correspondientes a la Cámara Baja. Se recogieron los datos para 2016 y 1990. En caso de no existir una elección parlamentaria en aquel año, se acudió a la votación inmediatamente anterior.

Gráfico 4. Países América Latina 1990-2016: Porcentaje de votos emitidos en elecciones parlamentarias en relación al total de la población en edad de votar y diferencia 2016 - 1990



Fuente: Elaboración propia a partir de IDEA Internacional, "Voter Turnout Database", consultada en octubre de 2016. Para Chile se utilizaron datos del SERVEL

** Indica obligatoriedad del voto en la última elección parlamentaria.

Nota 1: En el caso de existir más de una Cámara en los países, se consideraron los votos correspondientes a la Cámara Baja. Se recogieron los datos para 2016 y 1990. En caso de no existir una elección parlamentaria en aquel año, se acudió a la votación inmediatamente anterior.

Nota 2: existen dos países que han cambiado el tipo de voto en el período estudiado desde voto obligatorio a voto voluntario: Venezuela y Guatemala.

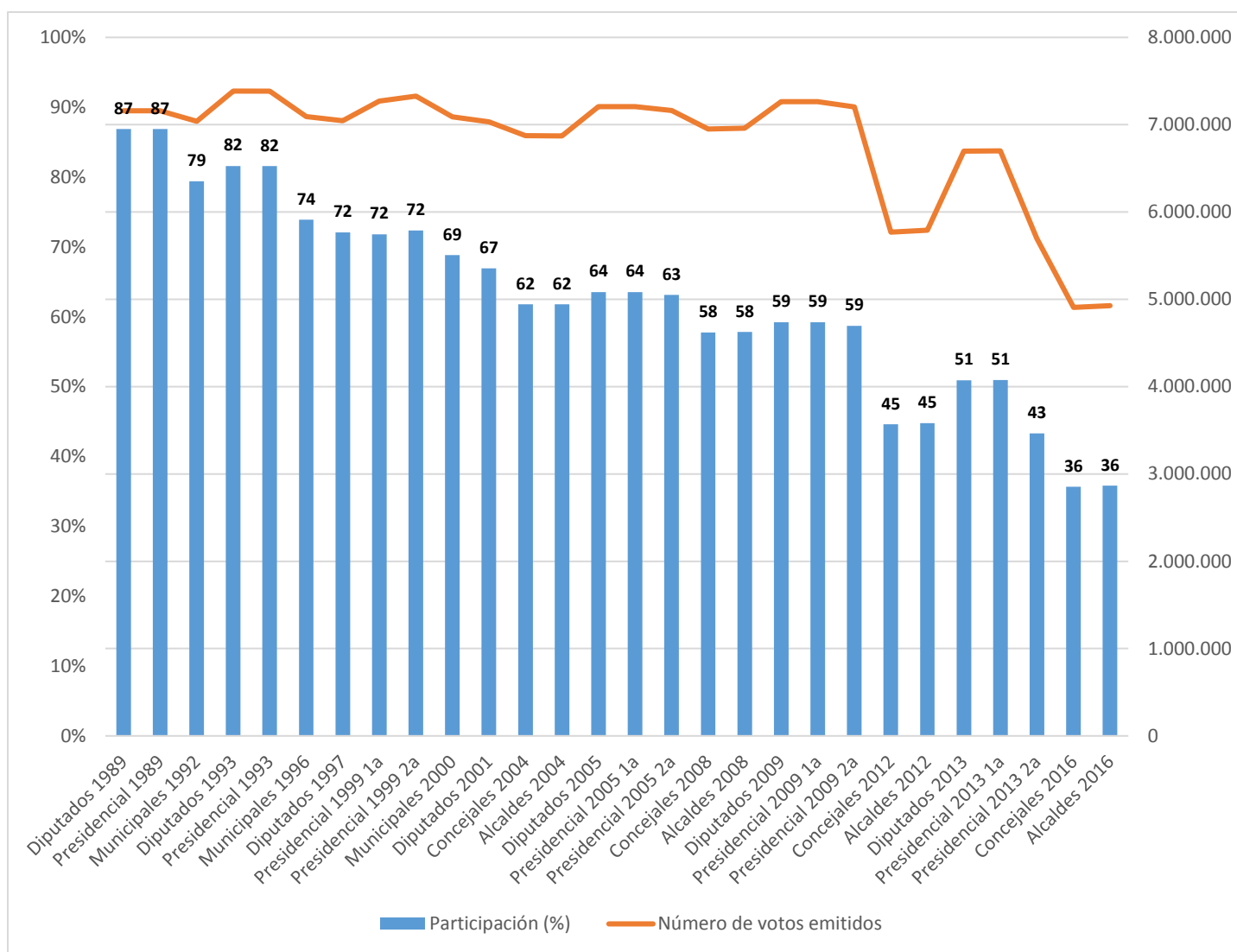
Participación Electoral en Chile

Tabla 1: Participación electoral en Chile: 1989 - 2016

Municipal	Part. sobre población en edad de votar (%)	Votos emitidos	Población en edad de votar
Municipales 1992	79,4	7.040.753	8.868.411
Municipales 1996	73,9	7.092.826	9.597.331
Municipales 2000	68,8	7.089.715	10.302.358
Concejales 2004	61,8	6.873.385	11.125.976
Alcaldes 2004	61,8	6.872.677	11.125.976
Concejales 2008	57,8	6.950.491	12.034.230
Alcaldes 2008	57,8	6.959.012	12.034.230
Concejales 2012	44,6	5.770.760	12.939.423
Alcaldes 2012	44,8	5.790.916	12.939.423
Concejales 2016	35,7	4.907.641	13.753.928
Alcaldes 2016	35,8	4.926.297	13.753.928
Diputados	Part. sobre población en edad de votar (%)	Votos emitidos	Población en edad de votar
Diputados 1989	86,9	7.158.646	8.239.545
Diputados 1993	81,6	7.385.016	9.052.632
Diputados 1997	72,1	7.046.361	9.773.590
Diputados 2001	67,0	7.034.292	10.506.435
Diputados 2005	63,5	7.207.351	11.344.218
Diputados 2009	59,2	7.263.537	12.268.311
Diputados 2013	50,9	6.698.524	13.153.415
Presidenciales	Part. sobre población en edad de votar (%)	Votos emitidos	Población en edad de votar
Presidencial 1989	86,9	7.158.727	8.239.545
Presidencial 1993	81,6	7.383.286	9.052.632
Presidencial 1999 1a	71,8	7.271.572	10.126.098
Presidencial 1999 2a	72,4	7.326.753	10.126.098
Presidencial 2005 1a	63,5	7.207.278	11.344.218
Presidencial 2005 2a	63,1	7.162.345	11.344.218
Presidencial 2009 1a	59,2	7.264.136	12.268.311
Presidencial 2009 2a	58,7	7.203.371	12.268.311
Presidencial 2013 1a	50,9	6.699.011	13.153.415
Presidencial 2013 2a	43,3	5.697.751	13.153.415
Consejero Regional	Part. sobre población en edad de votar (%)	Votos emitidos	Población en edad de votar
CORE 2013	50,8	6.685.533	13.153.415

Fuente: Elaboración propia con datos del SERVEL y el INE

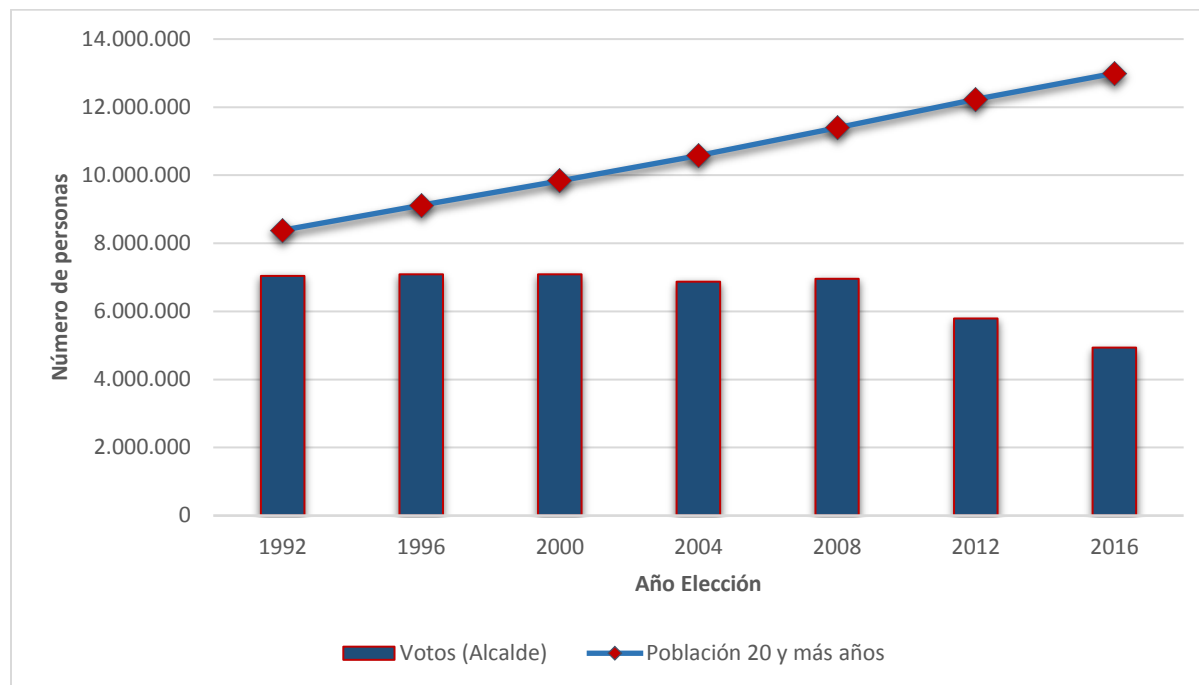
Gráfico 5. Chile 1989-2013: Porcentaje y número de personas que participa en elecciones en relación al total de la población en edad de votar



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior, INE y Servel.

Nota: Se consideran votos emitidos en cada elección.

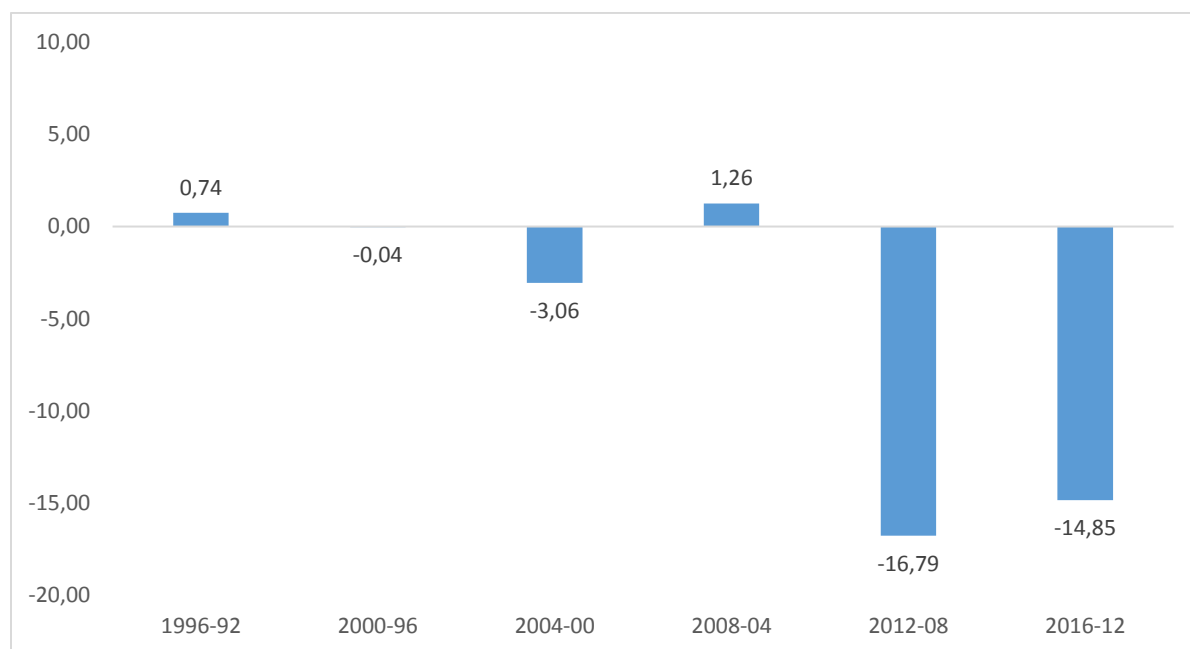
Gráfico 6: Número de votantes en elecciones de Alcalde y población de 20 años y más. 1992-2016



Nota: El gráfico considera las proyecciones de población mayor de 20 años realizadas por el INE por lo que existen diferencias con gráficos anteriores que consideran el padrón electoral elaborado por el SERVEL con habitantes de 18 años y más.

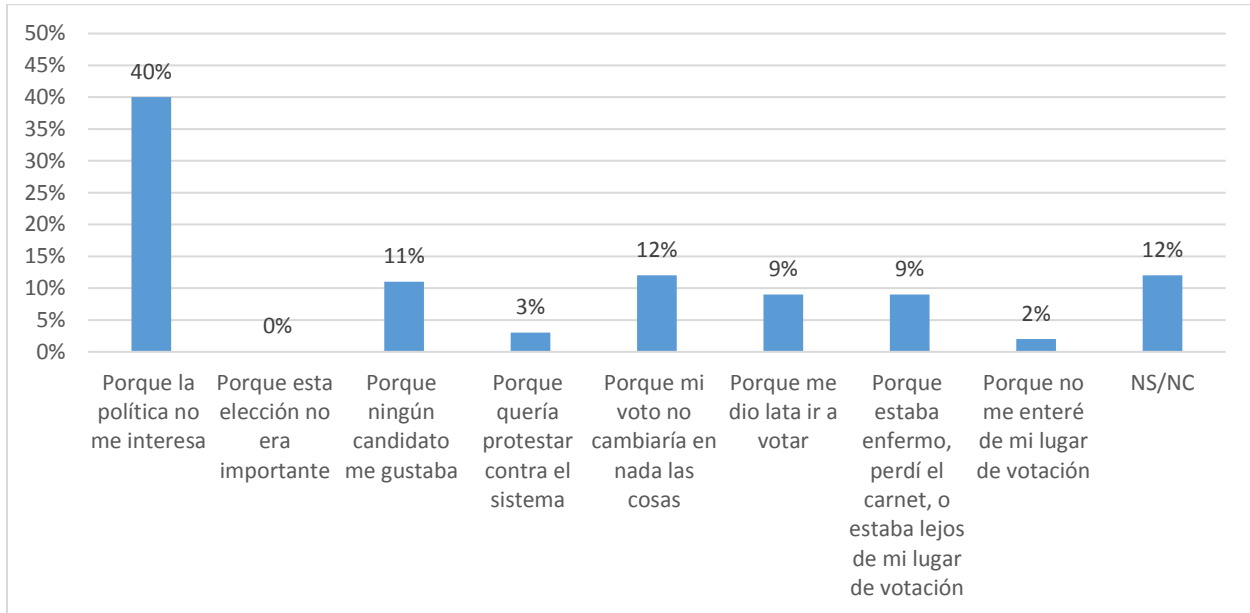
Fuente: elaboración propia sobre la base del SERVEL y CELADE.

Gráfico 7: Variación porcentual número de votantes entre elecciones municipales / alcaldes. 1992-2016



Fuente: elaboración propia sobre la base del SERVEL.

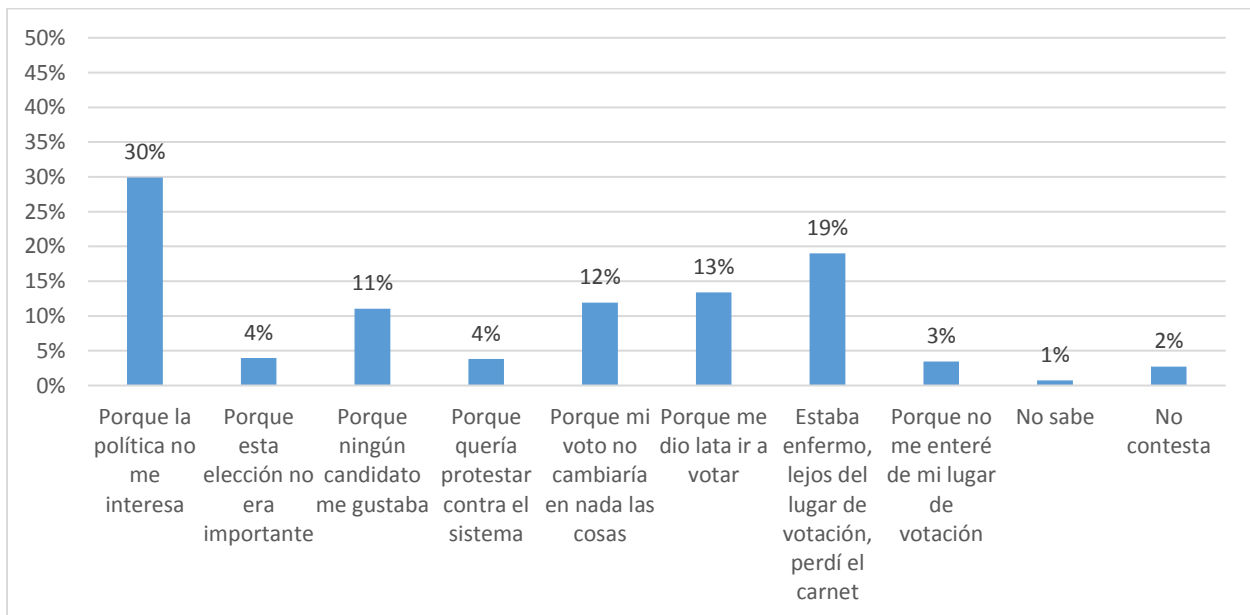
Gráfico 8: Razones para no votar según respuestas Encuesta Auditoría a la Democracia 2016



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Auditoría a la Democracia 2016. Pregunta *¿Por qué no fue a votar?*

Nota: Submuestra de quienes contestaron “No fue a votar” en última elección presidencial (1era o 2da vuelta). Trabajo terreno encuesta iniciado más de 2 años después de la elección presidencial.

Gráfico 9: Razones para no votar según Encuesta Auditoría a la Democracia 2012



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Auditoría a la Democracia 2012. Pregunta *¿Por qué no fue a votar?*

Nota: Submuestra de quienes contestaron “No fue a votar” en última elección municipal. Trabajo terreno encuesta iniciado 2 semanas después de la elección municipal.