

# INSCRIPCIÓN AUTOMÁTICA



MAHMUD ALEUY  
PROYECTAMÉRICA

La inscripción automática será analizada en el presente documento dentro del marco de un fenómeno más amplio, como es el de la participación política en general y la electoral en particular.<sup>1</sup> Asumimos que ella es uno de los elementos que puede contribuir a «apoyar los esfuerzos de Chile para modernizar y perfeccionar/reformar el sistema electoral».

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA<sup>2</sup>

Para evitar confusiones conceptuales, normativas y empíricas, habituales en un tema tan extenso y complejo como es la participación electoral, me permito mencionar las siguientes consideraciones:

1. La participación política electoral es sólo uno de los elementos constitutivos de la participación política en un régimen democrático. En efecto, y como lo muestran la realidad y los diversos estudios al respecto, el ejercicio del voto por parte de un miembro de la «ciudad» es sólo una de las maneras de participar en el conjunto de los asuntos públicos de la sociedad.
2. La participación puede ser considerada, al menos, desde dos perspectivas «polares»:

---

<sup>1</sup> En el desarrollo del texto entenderemos el concepto *participación* como *participación político electoral*.

<sup>2</sup> Este apartado se basa íntegramente, salvo lo indicado, en los planteamientos desarrollados por Nohlen (1995) y Vallés y Bosch (1997).

- Una polaridad es entenderla como un «fin» o como un «medio». La primera, apunta al hecho de representar un «valor en sí misma», ya que el solo acto de votar es asumido como positivo (como un valor), porque denotaría que el votante se siente parte integrante e integrada<sup>3</sup> de la comunidad política. La segunda tiene sólo un sentido instrumental al hacer referencia a cumplir con uno de los objetivos principales de la democracia representativa, cual es la medición cuantitativa de la voluntad de los ciudadanos al momento de elegir a las autoridades o pronunciarse en plebiscito.
- La segunda polaridad posible es considerar la participación como un «derecho» o como una «función». En el primer sentido, se entiende que el ciudadano tiene la facultad de ejercer con libertad y lícitamente el ejercicio de sufragar, lo que significa la posibilidad de ejercerlo o no ejercerlo. En el segundo caso, al cumplir una acción (votar), que es consustancial al sistema democrático, el ciudadano cumple con un deber para con la sociedad.

3. Desde el punto de vista conceptual, la participación puede analizarse también a través de dos teorías: la liberal y la republicana. La primera, se basa en que:

- La participación hace referencia y queda determinada según el grado de libertad que existe en una sociedad específica.
- Dicha participación conlleva la existencia empírica de ciudadanos activos y pasivos (abstencionistas).
- Aquí, un sistema democrático «sano» es aquel donde la participación es alta y uno anómalo si ésta es muy alta.

Además, autores más recientes han desarrollado teorías basadas en la utilidad que los electores perciben frente al acto de votar, aplicando esquemas propios de las corrientes económicas de mercado (Aldrich, 1993).

---

<sup>3</sup> La mención a «sentirse integrado» no es irrelevante, sobre todo en los casos de las minorías étnicas u otras.

La concepción republicana, a su vez, considera que:

- La participación es una condición fundamental y precondition necesaria para el sistema democrático.
- Así, los ciudadanos pasivos son una anomalía del sistema.
- Aquí, un sistema democrático «sano» es el que es capaz de lograr que los ciudadanos tengan una práctica comprometida en la toma de decisiones en el máximo de ámbitos existentes en la sociedad.

4. Los factores que influyen en la participación, en el sentido que le damos en este texto, se pueden agrupar de manera simple de la siguiente forma:

a. Estructurales:

- Las características de la cultura política.<sup>4</sup>
- La concepción del voto.<sup>5</sup>
- La condición socioeconómica de los electores.
- Composición del electorado.<sup>6</sup>

b. Del sistema político:

- Grado de competencia entre los partidos en las elecciones.
- Capacidad de motivación del electorado.
- Expectativas de los votantes en los candidatos.
- Grado de confianza en las instituciones democráticas.

---

<sup>4</sup> Aquí influyen, principalmente, aspectos como: las tradiciones políticas (en particular: consenso-conflicto), el concepto y relación con el poder, etcétera.

<sup>5</sup> De acuerdo a las «polaridades» descritas en el punto 2.

<sup>6</sup> Se refiere a la mayor o menor proporción de minorías específicas existentes en una sociedad determinada.

c. Del derecho electoral:

- Características del sistema electoral.<sup>7</sup>
- Modelo de inscripción (automático o no).
- Tipo de voto (obligatorio o voluntario).
- Tipo de organismos electorales.

d. Contingentes:

- Tipo de elección (presidencial, parlamentaria o municipal).
- Grado de simultaneidad de las elecciones.
- Grado de acceso a los lugares de votación según condiciones geográficas o climáticas.

5. De acuerdo al tema que nos convoca, resulta claro que nuestro problema queda radicado fundamentalmente en el área que hemos denominado «del derecho electoral». Para ello resulta necesario puntualizar dos aspectos adicionales. El primero se refiere a la influencia de la o las instituciones electorales (en nuestro caso el Servicio Electoral) en la participación y, dentro de éstas, las tecnologías disponibles para ello; y el segundo, a la relación de la participación con el voto obligatorio o voluntario.

6. La relación entre institución electoral y participación parte del simple hecho que si las elecciones son uno de los principales —aunque no el único— medio de participación política en nuestras sociedades y existen determinadas instituciones que son las responsables de aquéllas, entonces hay una influencia entre ambas.

El grado de influencia no puede ser considerado como directo o determinante, dado que en algunos países (Estados Unidos, por ejemplo) existe un eficiente «organismo electoral» y la participación es baja. Por lo anterior, podemos decir que la influencia es más bien

---

<sup>7</sup> Entendemos por características del sistema electoral aquellas referidas a distribución de los territorios electorales, mecanismo de inscripción, método de determinación de escaños, etcétera.

indirecta, ya que la calidad técnica del organismo responsable de organizar las elecciones ofrece condiciones de contexto, que pueden ser favorables o desfavorables, para la adecuada participación de los ciudadanos.

Miradas así las cosas, es posible aventurar que algunas de las condiciones que incentivan la participación son:

- El grado de modernización de la administración electoral.
- La capacidad técnica del personal involucrado.
- El grado de automatización del registro electoral.
- La distribución de los locales de votación para el fácil acceso de los votantes.
- La sencillez de la papeleta de votación.
- La fluidez de los procesos electorales previos (convocatoria) y posteriores (recuento).

Actualmente existen algunas corrientes de pensamiento que le asignan a la autoridad electoral, además, la función de ser agente de educación cívica.

Relacionadas con el «grado de automatización del registro electoral» se encuentran las modernas tecnologías de la información y las comunicaciones, como instrumentos funcionales que contribuyen eficiente y eficazmente a la automatización mencionada.

7. Despejar la relación entre la participación electoral y el carácter del voto —obligatorio o voluntario— resulta fundamental para analizar el tema de la inscripción automática. Con frecuencia se entremezclan ambos asuntos porque se encuentran en la misma área (que hemos denominado derecho electoral), pero no necesariamente son en estricto rigor dependientes entre sí. Desafortunadamente, algunas de las iniciativas legales existentes han hecho que se relacionen ambas realidades, produciendo debates académicos y políticos donde el factor fundamental de los análisis está determinado por la opción voto voluntario o voto obligatorio, y se termina «sobredeterminando» el tema de la inscripción automática (Fuentes, 2004; Huneus, 2004; Garretón, 2005).

Como el objetivo de este trabajo no apunta al debate del factor voluntario u obligatorio del voto, y en el estudio de Patricio Navia (2004) queda demostrado que no es necesario optar por alguna de las alternativas para impulsar la inscripción automática,<sup>8</sup> resulta indispensable resaltar que uno de los beneficios que se producen con la inscripción automática es que se despeja la llamada abstención encubierta. Y en este tema sí influye sustantivamente el tipo de voto (obligatorio o voluntario), como lo demuestran el conjunto de debates académicos y políticos al respecto.

En efecto, la abstención es la diferencia entre los inscritos y los que efectivamente ejercen el voto. Al no haber inscripción automática, los inscritos son menos que los que tienen derecho a voto y esa diferencia no es contemplada en la abstención. Actualmente los analistas coinciden en que los no inscritos son también parte del fenómeno abstencionista, y han pasado a ser considerados como «abstención encubierta». Por otra parte, en los análisis del fenómeno abstencionista también se han integrado los que votan nulo o en blanco. Ello, porque se asume cada vez más que el malestar ciudadano con el sistema político se manifiesta empíricamente en la medición de la abstención y, por tanto, cuando el voto es obligatorio, nuevamente se produce una distorsión que podemos denominar *abstención encubierta participativa*.

8. Además, en el amplio y extendido debate sobre la profundización de la participación política en democracia, las nuevas tecnologías de la información y comunicación han ido ocupando un espacio relevante. En efecto, el uso creciente y generalizado de éstas en los distintos campos del accionar de las personas ha llevado a preguntarse por qué no emplear esos mecanismos para resolver la constante búsqueda de más democracia en nuestras sociedades, sobre todo cuando la abstención creciente en las elecciones se presenta como un obstáculo para alcanzar ese fin.

9. En definitiva, asumimos que «el supuesto que subyace es que la democracia se legitima y, al mismo tiempo, se consolida por medio

---

<sup>8</sup> Para un análisis detallado del tema, véase Navia (2004).

de la participación masiva en los actos electorales, es decir, por medio de una alta participación electoral. En este sentido, la sola celebración de elecciones no basta; tampoco la garantía del pluralismo político y de la libertad del elector de escoger libremente entre las ofertas electorales, ya que para cumplir con las expectativas que se han generado en torno a la democracia se requiere, además, una alta concurrencia del soberano, el pueblo, al acto electoral. Este exigente criterio lleva, primero, a destacar el abstencionismo y, segundo, a interpretaciones del fenómeno tendientes a cuestionar la calidad de la democracia y a poner el acento en la desafección de la gente frente a ella» (Nohlen, 2004).

Las propuestas que afloran sobre el tema son: el voto automático y la inscripción automática. Por esta última entenderemos la acción de quedar automáticamente registrado en el Servicio Electoral al cumplir la edad suficiente, según la legislación de cada país, para ejercer el derecho o el deber de votar sin trámite adicional alguno para los ciudadanos (véase Díaz, Callis y Wilhelm, 2004).

10. El abstencionismo está muy ligado con la obligatoriedad de realizar un acto destinado a obtener la inscripción en los registros electorales para así poder participar de los procedimientos democráticos. Se establece un requisito que podría evitarse, facilitando entonces el sufragio. Con la implementación de la inscripción automática se lograrían las siguientes ventajas:

- El empadronamiento es más sencillo, más rápido y barato.
- Exige menos trámites adicionales para poder votar ya que elimina obstáculos, en especial a los sectores socialmente más desfavorecidos y a los jóvenes.
- Hace más eficiente al registro electoral e impide su envejecimiento.
- Favorece la participación electoral y disminuye los índices de ausentismo técnico.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Seminario Internacional organizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) y los cuatro principales centros de pensamiento del país liga-

«Por otra parte se ha argumentado que un efecto deseado de la automatización de la inscripción electoral, se traduzca en una participación masiva en los eventos electorales, bajo el supuesto que muchas personas no acuden a las juntas inscriptoras por la desidia que les produce el trámite burocrático o lo poco accesible que éste es» (véase Díaz, Callis y Wilhelm, 2004). Estas juntas funcionan en un determinado período del año y no en muchos lugares.

Se puede sostener que existe un número significativo de personas que se entusiasman con los procesos electorales, especialmente durante las campañas presidenciales, y no pueden votar por no haberse inscrito con anterioridad.

La inscripción automática tendría además, como hemos visto, otro efecto beneficioso, que se traduciría en transparentar la abstención. En la actualidad, en nuestro país la abstención se refiere sólo a aquellos que estando en los registros electorales no acuden a las urnas; no se considera a los mayores de 18 años que no están inscritos. De esta manera, ya no se podría hablar de un 13% o un 15% de abstención, sino que de un 40%, que es la cifra real.

1.1. Las interrogantes iniciales para la implementación práctica de la inscripción automática serían:

- ¿Cómo el padrón se actualizará para cada evento electoral? Sobre todo en lo que dice relación con las comunas en que los electores deberán sufragar.
- ¿Cómo se efectuará la asignación de domicilio para los nuevos inscritos y como se realizarían los cambios posteriores? Toda vez que al ser la inscripción automática debería existir un mecanismo también automático para regularlo.

Los recursos tecnológicos son de gran importancia y utilidad frente a las inquietudes indicadas. Si por vía de internet podemos conocer el lugar de votación que nos corresponde, por igual camino podríamos conocer el lugar de la inscripción automática. Respecto al domicilio, se puede asumir como verdadero el último que figura en

---

dos a la Alianza y a la Concertación (CIEPLAN, CEP, Libertad y Desarrollo y Proyectamérica), noviembre del 2006.



el Registro Civil y si la persona desea actualizarlo podría hacerlo vía internet.

12. La decisión de acudir a las urnas es un derecho de todos los ciudadanos habilitados para ello, sin embargo este derecho se debe entender en el contexto de la libertad individual consagrada en la Carta Fundamental, de tal manera que, finalmente, el ordenamiento jurídico debe armonizar la posibilidad de la participación con el hecho de hacerlo libremente. En este sentido, a mi juicio, la ecuación inscripción automática y votación voluntaria sería la correcta. El Estado estaría así facilitando al ciudadano el ejercicio de su derecho a participar.

#### DATOS DE LA SITUACIÓN CHILENA

La clara apatía que presenta la ciudadanía chilena con respecto a la participación electoral es un aspecto preocupante para la tarea de profundizar cada día más las prácticas democráticas. En la actualidad, el marco legal de nuestro país muestra claras señales de rigidez en dicho proceso; en otras palabras, los obstáculos que impone el marco normativo tienden a producir un efecto de abstención electoral por parte de la ciudadanía.

El artículo 35 de la Ley 18.556 reza lo siguiente con respecto a lo anterior:

Las inscripciones electorales sólo podrán realizarse en los siguientes períodos:

- 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 se 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.

Como se desprende de lo anterior, el acto de inscribirse está lle-

no de trámites burocráticos engorrosos que contribuyen a la poca motivación de la gente y en particular de los jóvenes de querer ser legalmente ciudadanos. Dichos trámites no sólo son complicados de hacer la primera vez, ya que la inamovilidad y rigidez del Servicio Electoral chileno no permite la constante actualización de las bases de datos de las personas que sufragan.

En este sentido, la propuesta de Patricio Navia resulta interesante y merece ser recogida:

Al modificar la ley orgánica constitucional, estableciendo la automatización de la inscripción electoral, ya sea al momento de renovar el carné de identidad o al realizar algún otro trámite oficial, las autoridades pueden enviar también una señal de modernidad, eficiencia en la administración pública y eliminación de trámites burocráticos innecesarios. Al establecer una relación entre la renovación del carné de identidad y la inscripción electoral, también se facilita la actualización del padrón electoral, permitiendo así que los electores puedan votar en las comunas donde residen y no se vean obligados a hacerlo en las comunas donde se inscribieron por primera vez. Al automatizar el proceso, se logra inmediatamente la incorporación de todos aquellos chilenos en edad de votar que no pueden ejercer ahora su condición de ciudadanos.

La automatización del padrón también facilitaría la actualización de los registros electorales. Utilizando los resultados preliminares del Censo del 2002, podemos ver que las comunas más pobladas del país no son necesariamente las comunas con más electores inscritos para votar. Esto, porque mucha gente que se cambia de residencia no actualiza su inscripción en el Servel (Navia, 2004: 97).

La preocupación por la falta de participación electoral tiene como soporte cifras abismantes, ya que:

de acuerdo con el último Censo, 10.444.605 chilenos tienen más de 18 años, por lo que hay todavía cerca de dos millones cuatrocientos mil ciudadanos, que reuniendo los requisitos para votar, no se han inscrito. De ellos, según cifras del Servicio Electoral, casi dos millones tienen menos de 35 años. Entonces, cerca de una tercera parte de los chilenos (3.410.313, equivalente al 32,65%) no participa de la vida democrática. Y ésa es una cifra alarmante, porque en definitiva,

las dos alianzas principales, en su conjunto, sólo logran representar a algo más del 55% de los chilenos (Insulza, 2004).

El tema se puede percibir mejor al analizar el comportamiento histórico de los Registros Electorales en nuestro país.

### *Período 1925-1973*

Una breve visualización de la evolución de los registros electorales, desde la instauración de la Constitución del año 1925, nos demuestra que éstos se iniciaron con un 7% de la población remontando al 47%. En su evolución se aprecian claramente los efectos de disposiciones legislativas, como el derecho a sufragio de la mujer en los años cincuenta, la inscripción obligatoria en los sesenta y la extensión del derecho a sufragio a las personas mayores de 18 años en los setenta.

Eventos políticos, como elecciones de tipo confrontacional, de resultado incierto, también influyen en estos procesos, motivando inscripciones masivas, como puede observarse en los años 1964 y 1970. En la tabla siguiente se pueden apreciar los datos de población, mayores de 18 años y los votantes (Meller, 1996; Cruz Coke, 1983).

Año	Población (miles)	Mayores 18 años (miles)	Votantes
1894	2.676	1.304	114
1915	3.530	1.738	150
1920	3.730	1.839	167
1932	4.425	2.287	343
1942	5.219	2.666	465
1952	5.933	3.278	954
1958	7.851	3.654	1.236
1964	8.387	4.088	2.512
1970	9.504	5.202	2.923
1973	9.850	5.238	3.620

### *Período 1988-2005*

El reinicio de las actividades electorales, con la actual legislación, que no obliga a la inscripción, debuta con un universo electoral de ins-

critos del 58% sobre la población total, cifra excepcionalmente alta, incluso a nivel internacional, para la composición de edad vigente a esa fecha. Este valor se conserva invariable hasta el presente.

Es interesante destacar que la población con derecho a voto, mayor de 18 años, estructura un padrón electoral con una cifra aún más insólita del 92% para caer al 84%, ocho años más tarde (1997).

En la tabla siguiente se pueden observar los datos específicos.<sup>10</sup>

Año	Población (miles)	Mayores 18 años (miles)	Inscritos (miles)
1988	12.748	8.062	7.436
1989	12.964	8.243	7.558
1992	13.665	8.775	7.840
1993	13.909	8.951	8.085
1996	14.596	9.464	8.073
1997	14.796	9.627	8.069
1999	15.197	9.945	8.084
2000	15.398	10.100	8.089
2004	16.093	10.601	8.012
2005	16.267	11.055	8.220

Además, el universo electoral de inscritos es razonable, con una afectación preocupante en el segmento de la población de 18 a 27 años, que sin duda de no tomarse medidas correctivas irá en aumento. Es conveniente destacar que en países desarrollados la preocupación por concurrir a las urnas se ha diferido a edades mayores, en la medida que los problemas sociales son percibidos con mayor intensidad.

## Abstención, votos nulos y blancos

### *Período anterior a 1973*

La abstención ha sido una constante en nuestra historia electoral. Puede considerarse como un partido más, con comportamientos co-

<sup>10</sup> Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas ([www.ine.cl](http://www.ine.cl)) y Servicio Electoral ([www.servel.cl](http://www.servel.cl)).

rrelacionados con hechos políticos relevantes. La cifra de abstención históricamente se ubica en el orden del 25%, bajando significativamente frente a eventos políticos trascendentes, como fueron las elecciones presidenciales de 1964 y 1970, donde se reduce al 13% y 17%, respectivamente. Los votos nulos y blancos se mueven en el orden del 3 al 4%, totalizando un segmento de ciudadanos inscritos no participativo del orden del 29%.

### *Período 1988-1997*

La normalización de las actividades electorales llega con nuevos comportamientos. La abstención se reduce al 6% en una elección trascendental en 1989, y se estabiliza en el 13% en eventos posteriores. Sin embargo, los votos nulos y blancos comienzan a incrementarse de un valor razonable de 5%, para culminar con un 18% en las recientes elecciones parlamentarias, siendo difícil de establecer si obedece a un «voto castigo» o a una abstención solapada para evitar las multas correspondientes.

Abstención, votos nulos y blancos, medidos sobre el total de inscritos en 1997, alcanzan un valor similar al 29% tradicional del período democrático de las décadas de los sesenta y setenta.

Podría establecerse como referente un concepto de «población políticamente activa», ciudadanos que concurren a sufragar y votan por un candidato o lista específica. Estos sufragios, calificados como votos válidos, pueden relacionarse con el total de la población o sobre el segmento de ella, mayor de 18 años. Esto nos permite observar que su participación sobre la población total del orden del 30% fue remontando hasta el 39% en el año 1973, y luego de alcanzar un máximo del 52%, en 1989, declina a un 41% en 1997.

La misma población políticamente activa, referida a la población mayor de 18 años, representa el 60% en las últimas parlamentarias, valor superior a los de antaño, pero preocupante en cuanto a su brusco descenso del máximo de 82%, alcanzado en 1989. Sin embargo, podemos observar que las recientes elecciones presidenciales levantan nuevamente esta cifra al 71%.

Muchas especulaciones políticas se han hecho y se seguirán haciendo sobre este fenómeno de los votos nulos y blancos. Podría es-

timarse que la actual ley electoral, con su sistema binominal y la permisividad de pactos, limita exageradamente las diversas alternativas u opciones a las que aspira el elector, situación que se reproducen en las elecciones de concejales y alcaldes en lista únicas, y con una particular normativa para nominar a estos últimos. El derecho del ciudadano de elegir voluntariamente se rigidiza con una oferta de opciones limitadas de candidatos, además de una artificialidad en la nominación de gran parte de los mismos.

No se puede desconocer la particularidad de las dos últimas elecciones municipal y parlamentarias, que demuestran un alto índice de votos nulos y blancos, las que no fueron aparejadas con una elección presidencial, que naturalmente es más *atractiva* para la población, como quedó demostrado en el evento recién pasado. A pesar de todo, las cifras de abstención, agregada a los votos nulos y blancos, no se escapan dramáticamente de valores conocidos y más bien podría interpretarse como que una situación puntual de excepción mal acostumbró a la opinión pública (Wilhelm, 1998).

#### INSCRIPCIÓN ELECTORAL: LATINOAMÉRICA

Analizando la legislación electoral de diversos países de la región, es posible establecer que la inscripción electoral automática en América Latina es aplicada en una proporción bastante inferior si se compara con la utilización del registro electoral obligatorio.

Es así como se puede mencionar —en base a estudios realizados por la Flacso (Fuentes y Villar, 2004)— a Brasil, Perú, Costa Rica y Ecuador como los cuatro países que incluyen en sus actuales legislaciones el registro o inscripción electoral automática con miras a disminuir el abstencionismo, corrigiendo los obsoletos procesos de inscripción.

Asimismo, son once los países que hasta el día de hoy mantienen la obligatoriedad del empadronamiento electoral como institución o más bien como regla clave que rige el sufragio dentro del juego democrático delineado por la voluntad política propia de cada Estado soberano; por tanto, dentro de esta categoría electoral, fundada meramente en el tipo de inscripción, se pueden incluir países con sistemas sociopolíticos diversos, como Uruguay, Argentina, Bolivia,

Honduras, Paraguay, El Salvador, Guatemala, Panamá, República Dominicana y Venezuela; eso sí, con diversas variaciones en cuanto a la obligatoriedad o voluntariedad del voto como se especificará más adelante. Por otro lado, solamente se insertan bajo el ordenamiento de países con inscripción voluntaria Colombia y Chile.

Otro factor estructural relacionado al proceso electoral, bastante ligado al tipo de registro, es el de la votación misma. En efecto, si bien cada país presenta un tipo de registro, ya sea automático, obligatorio o voluntario, también presenta otra variable manifestada en la obligatoriedad o voluntariedad del voto, quizás aún más decisiva en cuanto a las diversas dimensiones del desarrollo democrático, como la participación electoral y las libertades y derechos que dicho régimen debe asegurar. La experiencia demuestra que la relación entre el mecanismo de inscripción y la votación voluntaria u obligatoria condicionan fuertemente la participación de los ciudadanos en las urnas. Por tal motivo, todos los países antes mencionados poseen en su estructura electoral la institución del voto obligatorio, con excepción del caso colombiano y nicaragüense.

En cuanto a la inscripción automática y su aplicación, Perú es un ejemplo.

#### PERÚ: REGISTRO AUTOMÁTICO Y VOTO OBLIGATORIO

En Perú, la actual Constitución de 1993 creó el Sistema Electoral Peruano, conformado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil,<sup>11</sup> el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Siendo el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) el que actualiza el Registro Único de Identificación de las personas naturales que contiene en su universo a todos los peruanos desde la fecha de su nacimiento, en base al cual dicho ente elabora el padrón electoral o la calidad del ciudadano hábil para votar, es decir, el estado de todo peruano habilitado para ejercer el sufragio. Es entonces función del RENIEC propor-

---

<sup>11</sup> Para mayor información, véase la página del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil del Perú disponible en <<http://www.reniec.gov.pe/portal/AcercaReniec.jsp?id=3>>.

cionar la relación de electores aptos para sufragar (padrón electoral), conforme lo dispuesto por la Ley Orgánica de Elecciones, tanto al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) como a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Por tanto, Perú presenta un procedimiento de inscripción automática donde el Registro Civil provee y organiza el registro electoral, en conformidad a los datos archivados que arrojan a los ciudadanos mayores de dieciocho años que pueden elegir a sus representantes.

Mas aún, cabe mencionar sobre la base de un estudio de participación electoral realizado por Daniel Zovatto, quien indica como factores decisivos en la emisión del voto, el tipo de empadronamiento electoral y de votación misma —en el caso peruano obligatoria hasta los 70 años con sanciones— que es el país andino con mayor participación electoral sostenida en el tiempo, con aproximadamente un 81% en promedio (Zovatto, 2005).

## CONCLUSIONES

1. La participación electoral ha ido en caída desde que la democracia volvió a nuestro país. Las razones de este fenómeno no sólo forman parte de nuestra realidad sino que de muchas naciones en el mundo democrático. Las causas de lo anterior son múltiples y variadas, no sólo desde el punto de vista sociopolítico, sino que también por el hecho de que debido a la globalización el Estado ha ido perdiendo importancia. Por lo demás, no faltan países que viven prolongadas crisis de gobernabilidad.
2. Asumimos que la participación política electoral como objetivo es una condición fundamental para el sistema democrático y que si bien existen diversos factores que inciden en la materia, el derecho electoral tiene un impacto relevante para potenciar la participación en nuestras sociedades.
3. En el caso de nuestro país, varias de las condiciones que se enunciaron como variables importantes a considerar en el intento de aumentar la participación se cumplen satisfactoriamente. Sólo a título



de ejemplo podemos mencionar la sencillez de la papeleta de votación y la fluidez demostrada en los procesos previos y posteriores a una elección.

4. El factor clave para «modernizar la administración electoral» y ampliar el cuerpo electoral es la inscripción automática gracias al empleo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, resolviendo con facilidad algunos aspectos prácticos que se mencionaron (¿cómo se actualiza el padrón?, ¿cómo se asignan los domicilios?, etcétera).

5. La incorporación del sistema de inscripción automática en nuestro país sería beneficioso, entre otras materias, para:

- Eliminar las trabas burocráticas de la inscripción inicial.
- Facilitar el derecho a voto producido por los cambios de domicilio.
- Contribuir a la disminución de la creciente apatía de los jóvenes por participar en las elecciones.

6. Las iniciativas legales dependen básicamente de la voluntad política de modernizar el padrón electoral del país, y los otros factores, como el manejo adecuado de las inscripciones, traslados, etcétera, pueden fácilmente ser administrados por el Registro Civil como se hace en otros países, estableciendo una relación administrativa precisa entre el Servicio Electoral y el organismo mencionado para los fines específicos de conformar el padrón electoral.

7. Por último, es necesario constatar que si se separa la discusión del tipo de votación (voluntaria u obligatoria) de la introducción de la inscripción automática, y se le da a ésta un carácter funcional en la modernización de nuestras instituciones electorales como instrumento coadyuvante a la participación, podremos avanzar más en el futuro cercano.

Es indispensable ponerse como objetivo contar con un cuerpo electoral amplio y verdaderamente representativo de los ciudadanos.

## REFERENCIAS

- ALDRICH, John H. (1993). Rational choice and turnout. *American Journal of Political Science*, 37 (1): 246-278.
- CRUZ-COKE, Eduardo. (1984). *Historia electoral de Chile, 1925-1973*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- DÍAZ, Claudio, Axel CALLIS y Ricardo WILHELM. (2004). Inscripción electoral: motivaciones, miedos, aprehensiones, cálculos y propuestas. Artículo de prensa disponible en <<http://www.electoral.cl>>.
- FUENTES, Claudio. (2004). *Registro automático y participación democrática. Opciones de política*. Presentación en Conferencia del Centro de Estudios Públicos, 1 de junio de 2004.
- GARRETÓN, Manuel. (2005). *Inscripción automática y obligatoriedad del voto*. Papel de Trabajo, núm. 85. Santiago: Corporación Tiempo 2000.
- HUNEEUS, Carlos. (2004). *No al voto voluntario*. Asuntos Públicos, Informe núm. 397.
- INSULZA, José Miguel. (2004). *Inscripción electoral automática*. Discurso en el Foro Panel Inscripción Electoral Automática y Calidad de la Democracia, Flacso Chile.
- MELLER, Patricio. (1996). *Un siglo de economía política chilena. 1980-1990*. Santiago: Andrés Bello.
- NAVIA, Patricio. (2004). Participación electoral en Chile, 1988-2001. *Revista de Ciencia Política*, 24 (1): 81-103.
- NOHLEN, Dieter. (1995). *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas: Nueva Sociedad.
- . (2004). La participación electoral como objeto de estudio. *Elecciones*, 3: 137-57.
- VALLÉS, Josep y Agustí BOSCH. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.
- WILHELM, Ricardo. (1998). Inscripción automática y votación voluntaria, un cambio a la carta fundamental. Disponible en <[www.electoral.cl](http://www.electoral.cl)>.
- ZOVATTO, Daniel. (2005). La participación electoral en la Región Andina 1978-2004. En Kristen Simple y Daniel Zovatto (eds.), *Democracia en la Región Andina: los telones de fondo*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

EXPERIENCIA COMPARADA

## LA INSCRIPCIÓN AUTOMÁTICA EN EL ORDENAMIENTO ELECTORAL COSTARRICENSE



LUIS ANTONIO SOBRADO

TRIBUNAL SUPREMO DE COSTA RICA

El Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE) es un organismo electoral al que la Constitución de Costa Rica le reconoce el «rango e independencia de los Poderes del Estado» (art. 9). Le corresponde la «organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio», con exclusividad e independencia (art. 9 y 99), mediante actos y resoluciones que «no tienen recurso» (art. 103). Para desarrollar dicha función, el TSE se desempeña como órgano máximo de la administración electoral y, de modo concomitante, imparte justicia electoral.

El TSE ocupa la cúspide de la organización electoral, encontrándose bajo su dependencia exclusiva el Registro Civil y las juntas electorales. El Registro Civil, que está a cargo de una Dirección General, se encuentra dividido en dos departamentos: el Civil y el Electoral; órganos a través de los cuales ejerce sus atribuciones constitucionales. La Dirección General del Registro Civil asume directamente el registro de partidos políticos y la inscripción de candidaturas. Al Departamento Civil le corresponde, además de sus tareas de registrador civil, expedir la Tarjeta de Identidad de Menores —TIM, que identifica a los costarricenses de doce a dieciocho años de edad— y resolver las solicitudes de naturalización; al Electoral, la emisión de las cédulas de identidad y elaborar las listas de electores o padrón electoral.

## LA CÉDULA DE IDENTIDAD COSTARRICENSE COMO DOCUMENTO ÚNICO DE IDENTIFICACIÓN ELECTORAL Y CIVIL

Es obligación del Estado costarricense proveer a los ciudadanos de cédula de identidad para ejercer el sufragio (art. 95.2 de la Constitución Política), cuya presentación es inexcusable para estos efectos (art. 4 del Código Electoral). La cédula se extiende por un plazo de diez años, después del cual se considerará vencida y caduca para todo efecto legal y, de oficio, se cancelará la inscripción del ciudadano como elector.<sup>1</sup> También es el documento único de identificación civil, de exhibición indispensable para realizar cualquier trámite legal o administrativo por parte de los costarricenses mayores de dieciocho años (art. 95 del Código Electoral). Todos ellos tienen la «obligación ineludible de adquirir su cédula de identidad» (art. 89 del Código Electoral) y los empleados públicos la de exigir su presentación al momento en que se verifiquen tales trámites. Tanto los funcionarios que omitan formular ese requerimiento (art. 96 del Código Electoral), como los ciudadanos que rehúsen hacerlo (art. 389 del Código Penal), son susceptibles de sanción.

El rigor de esa disciplina normativa justifica que la expedición de la cédula sea gratuita para el ciudadano y que se le brinden las más amplias facilidades para solicitarla, dentro o fuera del país (lo que puede hacerse tanto en las oficinas centrales del Registro Civil, como en las más de sus treinta oficinas regionales y en los consulados costarricenses instalados en cualquier país del mundo). Al respecto cabe mencionar que el Registro organiza giras periódicas de cedulación ambulante, con el propósito de dotar de cédula a los costarricenses que viven en las zonas más alejadas del país o que, por sus condiciones personales, les resulta difícil o imposible apersonarse (poblaciones indígenas, privados de libertad, personas con discapacidad, etcétera). Para ese mismo efecto, incluso se cuenta con un servicio, también gratuito, de cedulación a domicilio.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Sin embargo, «cuando los diez años referidos se cumplan dentro del término de doce meses anteriores a la fecha de una elección, la cédula de identidad y la inscripción del ciudadano como elector permanecerán válidas, en todos sus efectos hasta el día de la elección inclusive» (art. 94 de la Ley Orgánica del TSE).

<sup>2</sup> Pero también explica que «en Costa Rica es prácticamente imposible desenvolver-

Como fruto de ese panorama, Costa Rica exhibe un porcentaje excepcional de población cedulada (que ronda el 95% de los costarricenses mayores de dieciocho años), el cual vino a fortalecerse con la promulgación en 1991 de la Ley de Inscripción y Cedulación Indígena (núm. 7225 de 19 de abril), que contiene normas que facilitan el registro y posterior cedulación de las poblaciones indígenas.

#### PROCEDIMIENTO AUTOMÁTICO DE INSCRIPCIÓN ELECTORAL EN COSTA RICA

Como se colige de lo hasta ahora expuesto, el registro de electores en Costa Rica lo administra centralizadamente el Registro Civil, por medio de su Departamento Electoral, el cual también expide el documento de identificación electoral y levanta la lista de electores o padrón electoral; sus decisiones en este ámbito son recurribles ante el TSE, por encontrarse constitucionalmente adscrito al mismo.

Ahora bien, por mandato constitucional el Registro tiene el deber de inscribir «de oficio» a los electores (art. 95.1), a partir de lo cual Costa Rica ejemplifica el modelo de inscripción automática de éstos, que es aquél en el cual, sin mediar solicitud del interesado, se le ingresa al registro de electores, o se actualiza su inscripción en el mismo, cuando solicite por primera vez su cédula de identidad o toda vez que requiera su renovación o un duplicado (salvo que se encuentre bajo algún supuesto de suspensión de la ciudadanía). Dicho modelo contrasta con el de «inscripción no automática», que rige en aquellos países en que el ciudadano debe concurrir, por lo general provisto ya del documento de identidad u otro documento que acredite los requisitos de nacionalidad y edad, a solicitar su inclusión en el registro electoral ante la respectiva autoridad electoral. Mediante la solicitud de inscripción el ciudadano insta a la verificación de los requisitos exigidos para ser elector. Como veremos más adelante, tiene el mismo carácter automático la desinscripción electoral.

---

se en cualquier actividad, desde estudiante a obrero o profesional, si no se ha solicitado y se porta la cédula de identidad». De ahí que la mayoría de los costarricenses la gestionen «para otros fines que los electorales, pasadas las elecciones ninguno de ellos al solicitar la cédula lo está haciendo con el interés que su nombre quede en las listas electorales, su interés inmediato es matricularse en los centros de educación, obtener la licencia de conducir, trabajar, etcétera» (Villegas Antillón, 1987: 22-3).

Ese automatismo del ingreso y exclusión en el registro de electores, aunado a la ya comentada circunstancia de que existe un nivel óptimo de cedulaación ciudadana y que el Registro Civil dispone de primera mano de la información civil necesaria para constatar el cumplimiento de los requisitos para ser elector, es uno de los factores clave que explican la extraordinaria pulcritud de nuestro registro de electores, en términos de su integridad y consistencia.

Lo anterior también se debe al hecho de que las tareas de inscripción, actualización y depuración del registro electoral se realizan diariamente y de modo permanente. Dicha situación, además, explica por qué el levantamiento del padrón electoral resulte, en nuestro medio y de cara a un proceso electoral particular, una tarea comparativamente muy sencilla y que consume poco tiempo y esfuerzo.

Los procedimientos de inscripción automática, en general, favorecen evidentemente la participación electoral de la ciudadanía, lo que incide en menores porcentajes de ausentismo, toda vez que los electores no deben realizar un trámite adicional al de la obtención de su documento de identificación civil para poder sufragar; trámite adicional que, como es obvio suponerlo, representa un mayor obstáculo para los sectores económicamente más desfavorecidos y que, de modo eventual, refuerza su exclusión social.<sup>3</sup>

#### CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DEL SISTEMA COSTARRICENSE DE REGISTRO ELECTORAL

El registro de electores costarricenses presenta un carácter dinámico, puesto que diariamente se aplican diversos movimientos al mismo

---

<sup>3</sup> De ahí que algunos reconocidos autores latinoamericanos hayan, en primer término, valorado negativamente la tendencia de acoger el procedimiento de inscripción no automática que se observa en los países del área que han introducido recientemente reformas en la materia. También han resaltado las ventajas de la inscripción automática, en términos de la rapidez y eficiencia que impregnan al sistema de registro electoral, así como la manera en que ello contribuye a la confiabilidad del padrón electoral como medio eficaz para prevenir fraudes electorales. Finalmente, han destacado los importantes esfuerzos de países como Costa Rica, en que además de establecerse el procedimiento de inscripción electoral automática, estimulan y facilitan la obtención de la cédula de identidad.

(alrededor de cincuenta mil en promedio), que podemos resumir del siguiente modo:

a) **INSCRIPCIÓN O INCLUSIÓN.** Se produce automáticamente cuando el ciudadano solicita cédula de identidad por primera vez, lo que normalmente se produce al momento en que cumple dieciocho años.<sup>4</sup>

b) **DEPURACIÓN O EXCLUSIÓN.** De forma también automática, el Registro Civil procede a cancelar la inscripción electoral en los siguientes supuestos: caducidad de la cédula de identidad por vencimiento (salvo que éste se produzca dentro del año anterior a la fecha de la elección), sentencia que imponga de manera expresa y específica la pena de inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos o que declare a la persona en estado de interdicción (que son los dos supuestos constitucionales de suspensión de la ciudadanía), cuando deba reversarse una inclusión defectuosa y, por último, la muerte del elector.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Sin embargo, y de acuerdo con el artículo 76 de la Ley Orgánica del TSE, quienes cumplan esa edad antes de la fecha de una elección y al menos cuenten con dieciséis años, podrán solicitar anticipadamente su cédula y ser inscritos como electores. En tal caso, la inscripción quedará firme una vez que el interesado cumpla los dieciocho años, fecha en que también podrá retirar su cédula de identidad (incluso si fuera el mismo día de las votaciones). Por otro lado y dado que los ciudadanos por naturalización «no podrán sufragar sino después de doce meses de haber obtenido la carta respectiva (art. 94 de la Constitución Política), el citado numeral de la Ley Orgánica estipula que «los ciudadanos costarricenses naturalizados que cumplan los doce meses de haber obtenido su naturalización dentro de los seis meses anteriores a una elección, se inscribirán como electores si ya les hubiese sido expedido su cédula de identidad». Finalmente debe aclararse que «el matrimonio válido del menor produce los efectos de la mayoría de edad» (art. 36 del Código de Familia) y, por ello, el contrayente queda habilitado para obtener su cédula de identidad; sin embargo, dado que los efectos de esa disposición se contraen al ámbito civil y no se extienden al electoral, se trata de un supuesto (que se suma al del naturalizado que obtenga la naturalización dentro del año previo a la fecha de una elección) en el cual, por excepción, la expedición de la cédula no conlleva la inscripción electoral en firme.

<sup>5</sup> Si la defunción se produce dentro de los cuatros meses previos a una elección, en que por regla general ya no puede dictarse resolución alguna que modifique la lista de electores, el Director General del Registro queda sin embargo legalmente habilitado para cancelar la inscripción, incluso el mismo día de las votaciones, caso en el cual deberá comunicarlo a la respectiva junta receptora de votos, con copia al TSE y a los partidos políticos (art. 81 de la Ley Orgánica del TSE).

c) **ACTUALIZACIÓN.** También automáticamente se procede a modificar el registro electoral cuando se dispongan cambios en los datos de la inscripción civil del elector (en cuanto a su nombre o apellidos o al número de cédula asignado). Sin embargo, la mayor cantidad de modificaciones se producen por traslado del lugar de residencia, lo que normalmente conlleva un cambio de domicilio electoral. Al respecto es importante precisar que, al momento de solicitar cédula de identidad, debe señalarse el sitio en que se reside y, además, que el artículo 75 de la Ley Orgánica estipula que «el elector inscrito que cambie de domicilio deberá solicitar ante el Registro Civil el traslado de su inscripción electoral al nuevo domicilio». Por tal motivo, los traslados se producen de oficio, cuando a partir de la solicitud de cédula conste una modificación domiciliar, y a solicitud del interesado, en la inteligencia de la última disposición citada.

Todos los despachos del Registro Civil encargados de trámites capaces de generar un movimiento en el registro electoral, deben comunicarlo a la Sección de Análisis y Control del Departamento Electoral del Registro Civil, con el propósito de que éste, previo estudio de la información constante en la base de datos para descartar cualquier inconsistencia con los registros civiles y electorales, dicte la resolución que ordena expedir la cédula (cuando corresponda) y actualizar el registro electoral (en todos los casos). Este tipo de resoluciones, que se dictan día a día, deben ser aplicadas por la Sección de Padrones del mismo Departamento, en lo que se refiere al movimiento electoral resultante. Para esos efectos, esa Sección emite nóminas diarias que remite a dos oficinas del TSE: el Departamento de Tecnologías de la Información y Comunicaciones —DTIC, que por su parte se encarga de actualizar y respaldar diariamente la base de datos que contiene al registro de electores— y la Contraloría Electoral. La Contraloría, con base en esas nóminas y en la información correspondiente que también recibe de Análisis y Control y del DTIC, hace una minuciosa revisión sobre la correcta asignación del ciudadano al distrito electoral que corresponda según su domicilio; en caso de error, ejecuta un «traslado de oficio», el cual se sustenta en una resolución que firma conjuntamente con el responsable de Análisis y Control y que se comunica tanto a la Sección de Padrones como al propio elector.



Debe agregarse que a la Sección de Análisis y Control también le incumbe la revisión constante del registro electoral, a efecto de que la institución se asegure de la corrección de sus inscripciones.

La Sección de Padrones, en forma mensual, confecciona una sumaria que presenta el total de las inclusiones y exclusiones practicadas en el registro electoral durante ese período. A la vez, se presentan las cantidades de electores por distrito electoral, cantón, provincia y el total nacional, así como el crecimiento (o decrecimiento) absoluto y relativo en relación con los datos de la última elección.

La sumaria debe ser verificada por la Contraloría Electoral y, si supera ese examen, informa al TSE sobre el «cierre» del período; en caso de inconsistencias, de inmediato lo reporta a la Sección de Padrones para su subsanación. Con la intervención de la Contraloría —que no depende del Registro sino directamente del TSE— se auditan los movimientos electorales en forma externa, en conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley Orgánica y como complemento de los controles internos del Registro que efectúa su Sección de Análisis y Control.

Tanto los listados de electores como la indicada sumaria se cuelgan en la página web del TSE; información que es actualizada mes a mes, lo cual garantiza un manejo transparente del registro electoral y la posibilidad de que los actores políticos puedan controlar su corrección.

## CONCLUSIONES

En Costa Rica se centraliza en el Registro Civil la expedición de la cédula de identidad, que es el documento único e indispensable de identificación civil y electoral, y la administración del registro electoral. Lo anterior, bajo el marco de una organización electoral totalmente unificada, puesto que el Registro Civil está constitucionalmente adscrito al TSE, y de mecanismos administrativos ampliamente favorecedores de la obtención de dicho documento.

Coherentemente con las características de ese entorno institucional, se sigue un procedimiento automático de inscripción —y desinscripción— de electores en el registro electoral, según un sistema donde no sólo la inscripción sino también la depuración y actualización es permanente, a través de movimientos que se practican sobre la

base de resoluciones dictadas diariamente y bajo controles administrativos estrictos, que se encargan tanto a despachos del propio Registro Civil como del TSE.

Con ello se facilita notablemente el levantamiento del padrón electoral a utilizar en un proceso electoral en particular, asegurándose adicionalmente estándares superiores de integridad y consistencia que lo dotan de gran confiabilidad como instrumento garantizador de la pulcritud del reconocimiento de la voluntad popular expresada en las urnas.

Además, al resultar innecesario un trámite adicional para que el ciudadano aparezca inscrito en ese padrón, por tal vía se favorece la participación electoral y se desestimula el ausentismo técnico, lo que beneficia especialmente a los sectores socialmente más débiles y su integración a los procesos de toma de decisiones del más alto nivel político.

Para concluir, es oportuno indicar que la centralización apuntada facilita notablemente esos procedimientos de inscripción automática, pero no los condiciona de modo absoluto: aun estando separado administrativamente el servicio de registro civil y cedulação ciudadana del reparto encargado de la inscripción electoral, se pueden visualizar mecanismos de coordinación interinstitucional adecuados, que permitan un traslado eficiente de la información y, sobre tal base, instaurar el procedimiento de inscripción automática. El desarrollo excepcional de las telecomunicaciones y el masivo tráfico de datos por internet, cuya fiabilidad ha sido reforzada con la vigencia de mecanismos de firma digital altamente confiables, permiten anticipar en las puertas del siglo XXI la plena y eficaz operabilidad de un cambio como el apuntado.