

Inscripción y participación electoral de población extranjera en Chile



www.nomadeconsultora.com

Diciembre 2023

Contenido

Principales resultados.....	3
Antecedentes	4
Padrón Electoral extranjero en Chile: caracterización y tendencias	6
Participación electoral y afiliación a partidos políticos.....	10
Perspectivas y desafíos.....	13
Bibliografía.....	15

Principales resultados

- Entre 2017 y 2023 el padrón electoral extranjero aumentó un 153,1%.
- Para el Plebiscito de Diciembre están habilitadas para sufragar 676.028 personas refugiadas y migrantes, representando un 4,4% del padrón nacional. Poco más de 450.000 personas están inscritas sólo en la región Metropolitana.
- Se estima que antes del 2030, el padrón electoral de personas refugiadas y migrantes, habilitadas para votar, podría alcanzar un millón de personas.
- La nueva propuesta de Constitución explicita que las personas extranjeras deben tener “residencia definitiva vigente” como uno de los requisitos para poder sufragar. En la actual Constitución no se menciona el tipo de residencia; pero para efectos prácticos la gran mayoría de personas extranjeras que votan hoy tiene residencia definitiva.
- Para el Plebiscito de diciembre, 6 países conforman el 79,2% del padrón electoral extranjero (Argentina, Bolivia, Colombia, Haití, Perú y Venezuela).
- Los 3 países con mayor cantidad de personas habilitadas para sufragar en la siguiente elección serán Perú (183.227 personas), Venezuela (107.479) y Colombia (86.207).
- Entre 2017 y 2023 se observan considerables aumentos en la cantidad de personas extranjeras habilitadas para votar por región, tanto así que el menor crecimiento porcentual entre ambos años fue Arica y Parinacota, con un crecimiento del 78,3%. El mayor aumento fue El Maule, con un incremento de un 340,8% del padrón extranjero a nivel regional entre 2017 y 2023.
- Respecto a la proporción del padrón regional de personas refugiadas y migrantes, las regiones con mayor representatividad de personas extranjeras respecto al padrón regional son Tarapacá (13,7% del padrón), Antofagasta (12,4%), Arica y Parinacota (8,0%) y Metropolitana (7,6%).
- Los dos países que más crecieron porcentualmente entre 2017 y 2023 en cantidad de personas habilitadas para votar fueron Haití (5358,6%) y Venezuela (3023,5%).
- Para los plebiscitos 2020 y 2022 se observan brechas de más de 20 puntos porcentuales en la tasa de participación electoral entre población extranjera y chilena.
- Dentro de los principales colectivos, Venezuela es el país con mayores tasas de participación electoral.
- Menos del 1% de las personas extranjeras habilitadas para votar está afiliada a un partido político.

Antecedentes

En Chile, las personas extranjeras¹ que residen en el país por más de cinco años y que poseen algún tipo de Residencia, pueden ejercer el derecho a sufragio. Lo anterior, está consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política del país. A los cinco años de residencia, se suman los requisitos que se solicitan a la población chilena: ser mayor de 18 años y no estar condenada a delitos de pena aflictiva (o acusada por dichos delitos) o conducta terrorista.

Desde comienzos de la década pasada, Chile se ha convertido en un destino importante para la población refugiada y migrante. Entre 2010² y 2020³ la población extranjera casi se quintuplicó, pasando de 305.212 a 1.462.103 personas. El Gráfico 1, muestra que este incremento ocurrió principalmente entre 2014 y 2019. De 2020 en adelante, debido a restricciones de ingreso al país producto de la Pandemia y políticas migratorias implementadas desde 2018⁴, tiende a estabilizarse el aumento de residentes extranjeros. La última estimación realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG), estimó en 1.482.390 las personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre de 2021⁵. Este cálculo contempla sólo a personas que están realizando trámites o tienen un permiso de residencia; es decir, no considera a quienes están en situación migratoria irregular.

Tal como señala el Reporte 1 de Estadísticas generales de registros administrativos del SERMIG⁶, 2022 fue el primer año en que se entregaron más Residencias Definitivas que Temporales. Si bien el requisito para sufragar no está asociado a un tipo de permiso, sino a los años residiendo en el país; es claro que la población refugiada y migrante ha llegado a Chile en su gran mayoría a residir y no sólo como un lugar de tránsito. Esto repercute en que el padrón electoral extranjero debiera continuar creciendo los próximos años; llegando al millón de electores antes del 2030.

¹ Pueden existir personas migrantes o nacidas fuera de Chile, que hoy son chilenas por un proceso de nacionalización. SERVEL las reconoce como “chilenas”. Por lo que la forma correcta de referirse para efectos de este informe, es personas extranjeras. Es decir, no tienen la nacionalidad chilena y, al mismo tiempo, cumplen con los requisitos que señala la ley para votar. En este informe se hablará de personas extranjeras o refugiadas y migrantes.

² Departamento de Extranjería, 2010

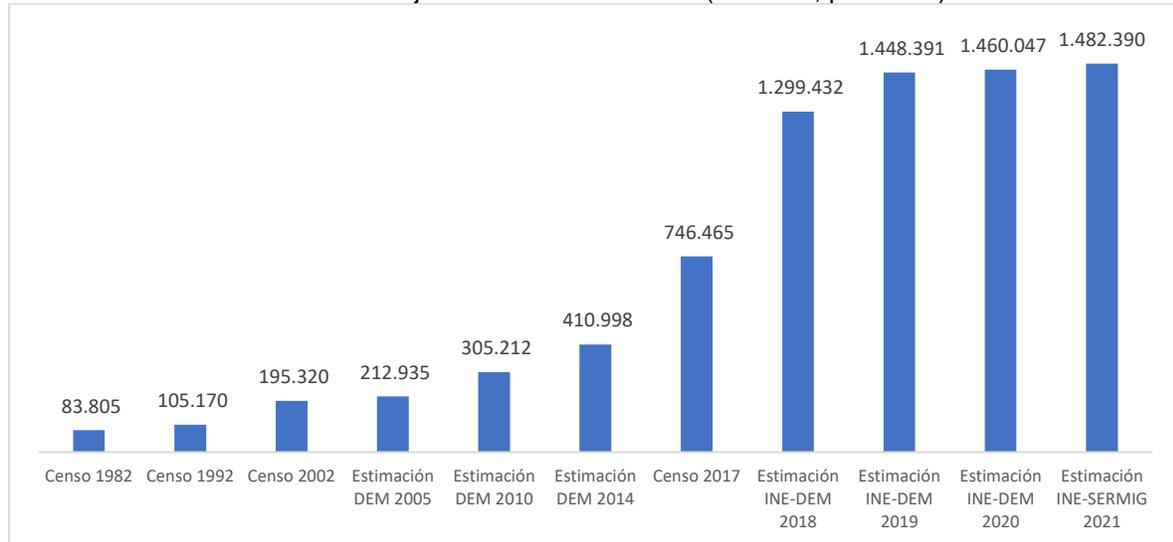
³ SERMIG, 2021

⁴ En Abril de 2018 comenzó a regir la Visa de Responsabilidad Democrática para personas de Venezuela y para quienes venían de Haití se comenzó a solicitar la Visa de Turismo, que se hizo extensiva a población venezolana desde junio 2019. Tanto en 2018, como en 2021 se llevaron a cabo procesos de regularización extraordinario y en febrero de 2022 comenzó a regir la nueva Ley de Migración y Extranjería 21.325

⁵ SERMIG 2022

⁶ SERMIG 2023

Gráfico 1: Estimaciones de extranjera en Chile 1982-2021 (cantidad, personas)



Fuente: Elaborado por Nómade Consultora con datos de SERMIG. Para 2019 y 2020 se considera la cantidad señalada en Estimación de Residentes extranjeros 2021 INE-SERMIG.

Son muy pocos los países que permiten sufragar a la población extranjera y a su vez, la participación en la vida política en los países, varía según el tipo de elecciones (locales, nacionales o regionales y la presentación como candidatos en elecciones locales, hasta la afiliación a asociaciones y partidos políticos o la consulta a través de órganos consultivos locales, nacionales o regionales). Hasta 2020, sólo 5 países permitían a personas extranjeras votar en elecciones nacionales: Chile, Ecuador, Malawi, Nueva Zelanda y Uruguay. Un caso especial, se considera en países donde se permite sufragar en elecciones nacionales sólo a personas de determinadas nacionalidades (World Migration Report, 2020).

Este informe tiene por objetivo caracterizar a las personas extranjeras habilitadas para sufragar, buscando reflejar tendencias desde 2017 a la fecha en el padrón electoral extranjero, la distribución a nivel regional, porcentaje de participación dentro del padrón, principales colectivos que componen el padrón de personas nacidas fuera de Chile y la tasa de participación electoral de la población nacida fuera de Chile durante los últimos años.

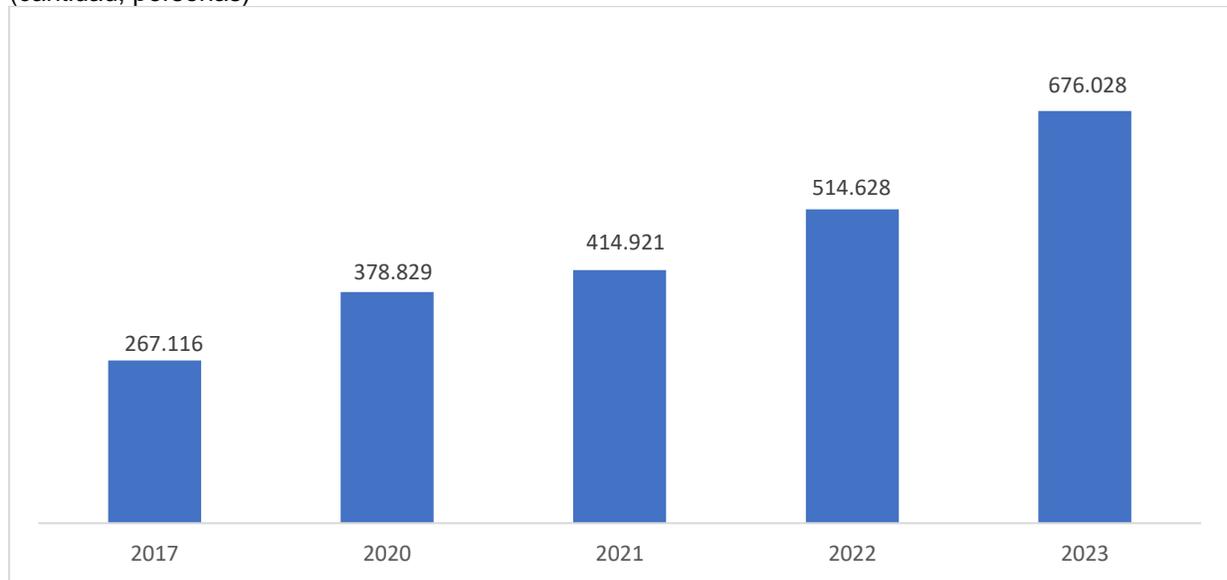
Tal como se observó en el Gráfico 1, el crecimiento de la población refugiada y migrante residiendo en el país comienza un incremento más notorio a partir de 2014. Dado el requisito de residir en el país a lo menos 5 años para poder sufragar, este informe se concentrará en el período 2017-2023 para caracterizar y establecer principales tendencias.

Padrón Electoral extranjero en Chile: caracterización y tendencias

Entre 2017 y 2023 el padrón electoral extranjero aumentó un 153,1%. Es muy probable que el crecimiento continúe y la cantidad de personas extranjeras habilitadas para votar llegue al millón de personas antes del 2030. Este cálculo surge del 53% de la población extranjera residiendo en el país lleva menos de 5 años, reportado por Casen 2022; lo que equivale a poco más de 900.000. Si bien dentro de esta cantidad hay niños, niñas y adolescentes (aunque algunos podrían sufragar al cumplir la mayoría de edad)⁷ y podrían haber personas en situación migratoria irregular; la evidencia ha mostrado que la gran mayoría de las personas que migran a Chile, permanece en el país.

Como muestra el gráfico 1, la mayor tasa de crecimiento interanual de personas extranjeras habilitadas para votar se da entre el 2017 y 2020, donde el padrón electoral se incrementó en un 41,8%. Esto puede explicarse por la llegada del primer flujo migratorio (2013 y 2015), que al cumplir cinco años residiendo en Chile, pudieron incorporarse al padrón por primera vez en 2020.

Gráfico 2: Cantidad de personas refugiadas y migrantes inscritas en el padrón electoral 2017-2023 (cantidad, personas)



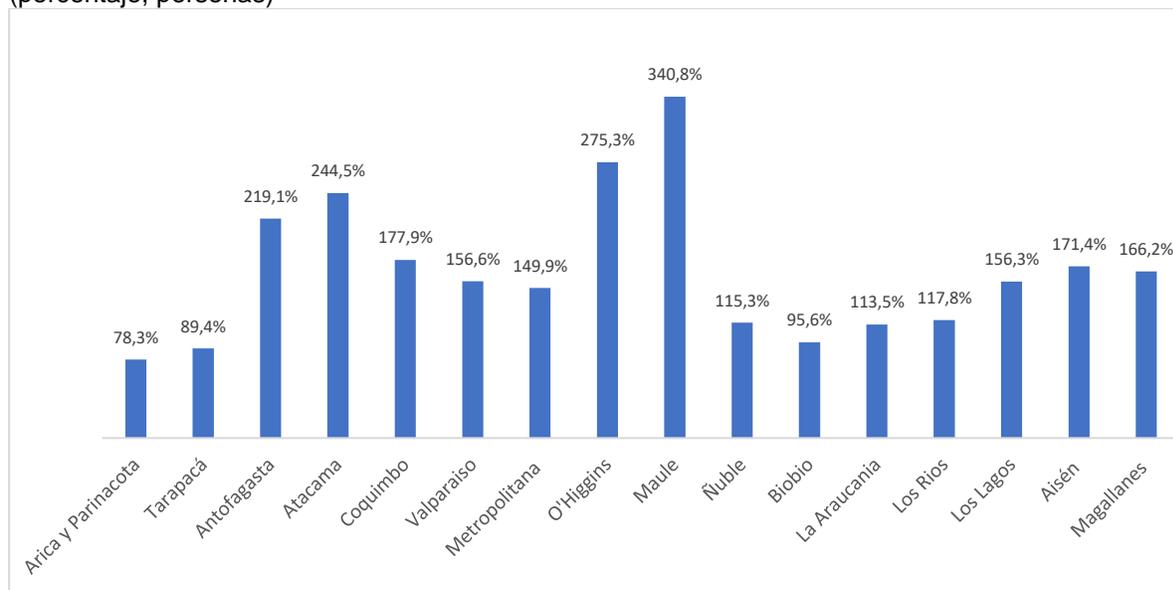
Fuente: Elaborado por Nómade Consultora con información obtenida desde www.servei.cl

⁷ Según datos solicitados por Transparencia al Ministerio de Educación, en el sistema educacional hay 32.017 estudiantes extranjeros en situación migratoria regular con 16 ó más años; quienes debieran estar habilitados para sufragar en unos años más al cumplir la mayoría de edad y completar los cinco años de residencia.

En 2017, el padrón electoral de votantes extranjeros representaba un 1,9% del total. En 2023 representa un 4,4%. Dos datos son interesantes de profundizar: cómo ha ido aumentando el padrón electoral extranjero en cada región y el porcentaje de participación de éste, dentro del padrón regional.

En el primer caso, se observa que todas las regiones del país han tenido un incremento notorio de electores extranjeros. Tanto así, que el menor aumento entre 2023 y 2017 ocurre en la región de Arica y Parinacota con un 78,3%; un alza considerable. Para el Plebiscito del 17 de diciembre, en la Metropolitana ya son 450.714 las personas nacidas fuera de Chile que tienen derecho a sufragar, siendo la región con mayor número de electores. Le siguen Antofagasta (60.516), Tarapacá (35.237) y Valparaíso (31.913). En tanto las tres regiones con menor número de votantes extranjeros para la siguiente elección son Ñuble (3.132), Los Ríos (2.494) y Aisén (1.501)

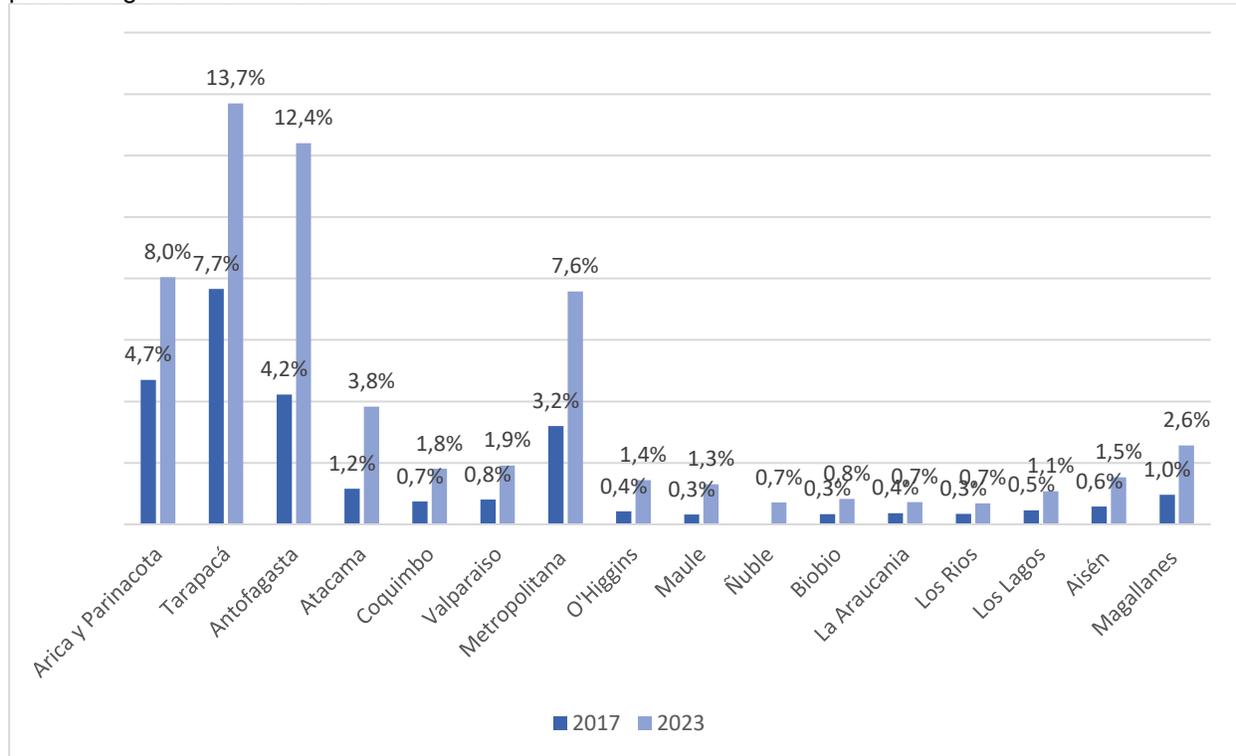
Gráfico 3: Crecimiento padrón electoral población refugiada y migrante, por región 2017-2023 (porcentaje, personas)



Fuente: Elaborado por Nómade Consultora con información obtenida desde www.servel.cl

Otra situación a observar a nivel regional, es el porcentaje que representan las personas refugiadas y migrantes dentro del padrón regional. Es decir, del total de personas que están habilitadas para votar en cada región, cuántas son extranjeras. En el siguiente gráfico, se observa que para 2023, en 4 regiones la población refugiada y migrante representa 8% o más del padrón regional. En 2017 era sólo 1 (Tarapacá). Se observa, además, que las regiones con mayor participación extranjero dentro del padrón regional son las de la zona norte (Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Atacama) y Metropolitana.

Gráfico 4: Porcentaje de participación de personas refugiadas y migrantes habilitadas para votar, según padrón regional. 2017-2023



Fuente: Elaborado por Nómade Consultora con información obtenida desde www.servel.cl

Las principales nacionalidades que componen el padrón electoral extranjero han cambiado entre 2017 y 2023. En el primero, 6 países explicaban el 66,6% del padrón electoral extranjero; mientras que, en 2023, los mismos 6 conforman el 79,2%. A su vez, para 2017, los 3 principales colectivos eran Perú (41,8%), Argentina (8,8%) y Bolivia (7,5%). Para las elecciones del 17 de diciembre, en cambio, los 3 con mayor representatividad son Perú (27,1%), Venezuela (15,9%) y Colombia (12,8%).

Tabla 1: Distribución del padrón electoral personas refugiadas y migrantes por país, 2017-2023 (porcentaje, personas)

País	2017	2020	2021	2022	2023
Argentina	8,8%	7,5%	7,2%	13,8%	4,8%
Bolivia	7,5%	11,5%	11,6%	11,5%	9,1%
Colombia	6,8%	11,1%	12,0%	14,0%	12,8%
Haití	0,4%	1,4%	1,8%	5,2%	9,5%
Perú	41,8%	36,5%	36,0%	34,1%	27,1%
Venezuela	1,3%	1,9%	2,5%	8,5%	15,9%
Otro	33,4%	30,1%	29,0%	12,9%	20,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaborado por Nómade Consultora con información obtenida desde www.servel.cl

En cuanto al crecimiento de personas habilitadas para votar por país entre 2017 y 2023, destacan Haití y Venezuela. En el primer caso, en 2017 estaban inscritas en el padrón 1.180 personas de Haití; mientras que para las próximas elecciones podrán sufragar 64.411 personas de este país, representando un incremento de 5358,6% entre ambos años. En el segundo caso, para 2017 tenían derecho a voto 3.441 personas venezolanas. Para diciembre 2023, podrán votar 107.479 electores; lo que representa un incremento de 3023,5% entre ambos años. La tabla 2 detalla la cantidad de personas inscritas en el padrón electoral según país de nacimiento.

Tabla 2: Personas inscritas en el padrón electoral según país de nacimiento, 2017-2023 (cantidad, personas)

País	2017	2020	2021	2022	2023	Crecimiento 2017-2023
Argentina	23.513	28.563	29.714	31.375	32.135	36,7%
Bolivia	20.046	43.440	47.926	59.373	61.758	208,1%
Colombia	18.105	42.048	49.746	71.847	86.207	376,2%
Haití	1.180	5.182	7.595	26.839	64.411	5358,6%
Perú	111.521	138.381	149.314	175.709	183.227	64,3%
Venezuela	3.441	7.148	10.260	43.565	107.479	3023,5%
Otro	89.310	114.067	120.366	105.920	140.811	57,7%
Total	267.116	378.829	414.921	514.628	676.028	153,1%

Fuente: Elaborado por Nómade Consultora con información obtenida desde www.servel.cl

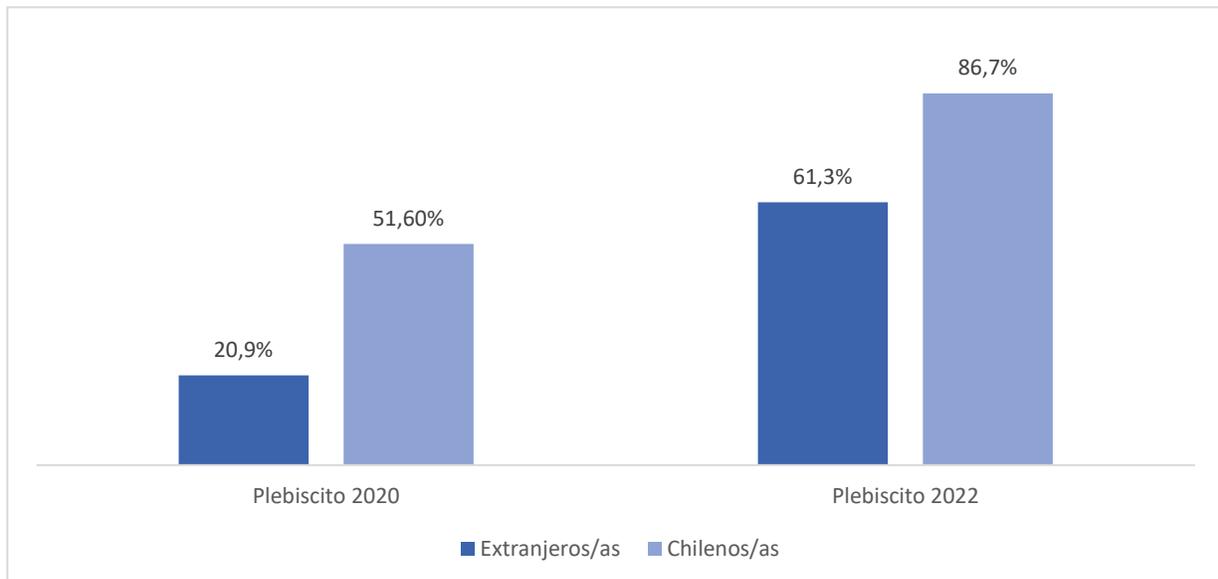
En la estimación de personas extranjeras residentes en Chile en 2021 de INE-SERMIG, se estimaron 180.272 personas de Haití y 444.423 de Venezuela, entre las que si bien se cuentan a niños, niñas y adolescentes; más del 80% de ambos países lo conforman personas mayores a 18 años, por lo que estas dos comunidades debieran seguir aumentando su participación en el padrón electoral.

Participación electoral y afiliación a partidos políticos

En 2012, el Congreso Nacional aprobó una reforma constitucional que estableció la inscripción automática y el voto voluntario; lo que provocó una disminución en la participación electoral a nivel país. Debido a la gran cantidad de elecciones ocurridas los últimos años, distintas modalidades de voto y diversas autoridades electas, la caracterización de la participación electoral se centrará en las elecciones de los últimos 3 años.

El Plebiscito de entrada 2020 fue con voto voluntario; mientras que el de salida 2022, obligatorio. Eso en gran parte explica las alzas en la participación electoral tanto para población chilena, como extranjera en el último Plebiscito. Sin embargo, en ambos casos se encuentran diferencias significativas para ambos grupos, teniendo la población chilena más de 20 puntos porcentuales de diferencia con la tasa de participación de la población refugiada y migrante.

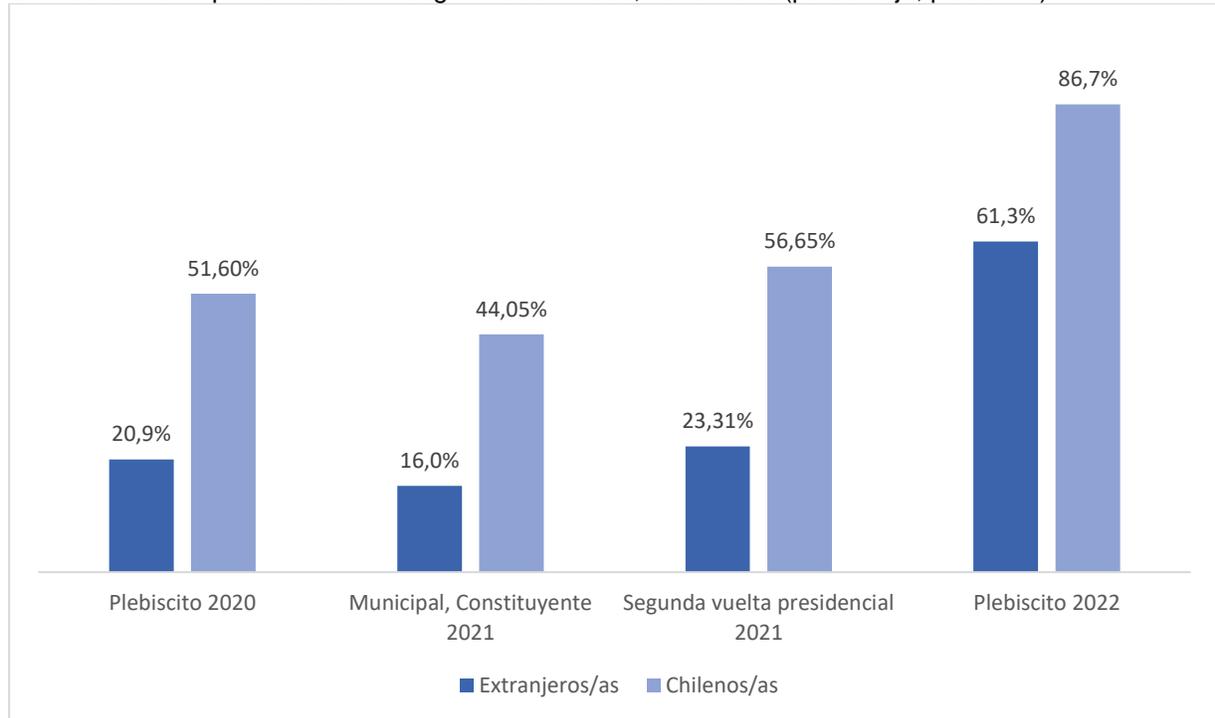
Gráfico 5: Participación electoral según nacionalidad en Plebiscito (porcentaje, personas)



Fuente: Elaborado por Nómade Consultora con información obtenida desde www.servei.cl

Analizando elecciones de los últimos 3 años, se observa baja participación cuando el voto era voluntario tanto en población chilena como extranjera y amplias brechas de participación entre ambas. Tomando en cuenta que el Plebiscito será con voto obligatorio y la mayor información que está habiendo en el ámbito público al respecto las últimas semanas, se espera que tanto la tasa de participación de personas chilenas como extranjeras se asemeje al Plebiscito del 4 de septiembre de 2022.

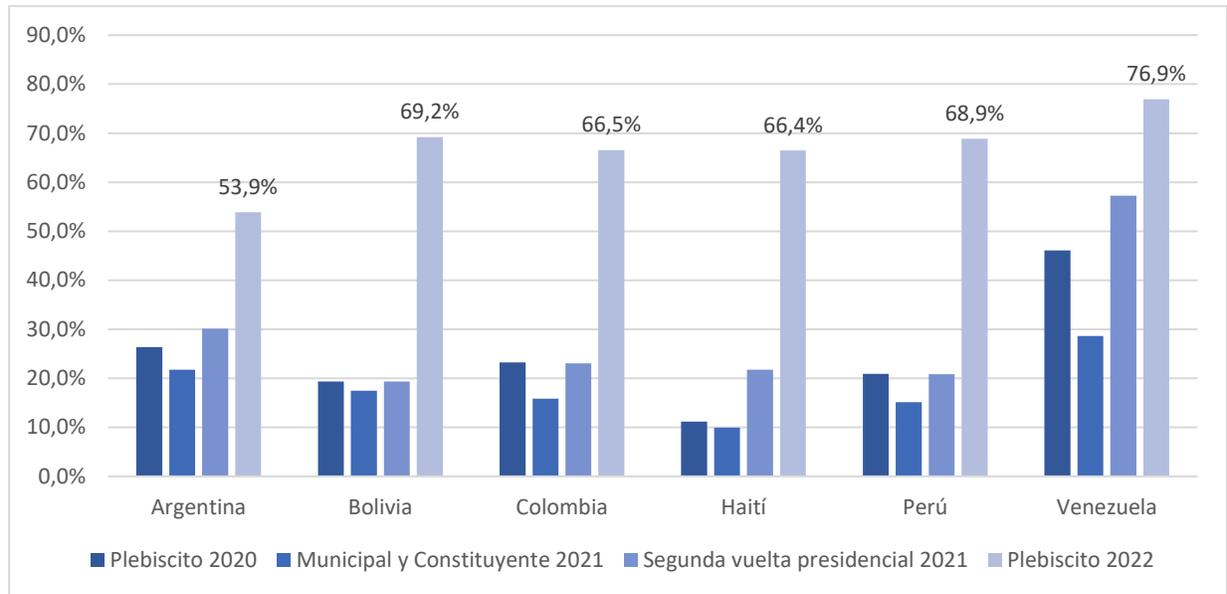
Gráfico 6: Participación electoral según nacionalidad, 2020-2023 (porcentaje, personas)



Fuente: Elaborado por Nómade Consultora con información obtenida desde www.servel.cl

Por último, se observan diferencias al comparar la participación electoral entre los países más representativos del padrón. En primer lugar, aumenta considerablemente la cantidad de personas inscritas que sufragaron en 2022, respecto a años anteriores; explicado principalmente por la obligatoriedad del voto en el último Plebiscito. En segundo lugar, se observan variaciones en las tasas de participación entre los colectivos. Así, 3 de cada 4 personas venezolanas votaron en la última elección, mientras que poco más de la mitad de la población argentina sufragó. El detalle por país se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 7: Participación electoral por país de nacimiento (porcentaje, personas)



Fuente: Elaborado por Nómade Consultora con información obtenida desde www.servel.cl

Si bien el nivel de participación electoral podría reflejar el interés o grado de inclusión de la persona extranjera en el país; otro indicador puede mostrar mayor profundidad: la afiliación a partidos políticos. La votación puede ser obligatoria y tiene sanciones no sufragar. La afiliación a partidos políticos es voluntaria y refleja la adhesión y participación en un proyecto de sociedad y desarrollo de país. En 2021, el SERVEL informó que había 3.140 militantes extranjeros afiliados a partidos políticos, lo que equivale al 0,8% del padrón electoral⁸; mientras que en 2022 descendió levemente la cantidad de militantes extranjeros afiliados (3.131), pero el padrón creció, con lo que el porcentaje de personas extranjeras afiliadas a partidos políticos a diciembre de 2022, llegó a ser 0,6% del padrón electoral extranjero.

⁸ Uno de los requisitos para afiliarse a un partido político es encontrarse habilitado para sufragar.

Perspectivas y desafíos

Cerca del 45% de la población extranjera residente en Chile tiene derecho a voto. Chile es de los pocos países a nivel mundial que permite no sólo a las personas migrantes votar; sino que también poder hacerlo en todo tipo de elecciones (a nivel comunal, regional, nacional)⁹. Es modelo de política pública a nivel mundial en este ámbito. Hay que valorarlo y mantenerlo.

El aumento del padrón lleva a tres reflexiones. Primero, Chile se consolida como país de destino y las personas permanecen, es decir, se puede deducir que están relativamente bien acá. Segundo, implica que se encuentran en situación migratoria regular, que es uno de los requisitos para sufragar. Tercero, el aumento en el padrón debe evaluarse con la tasa de participación electoral. Si bien con voto obligatorio aumentó considerablemente la participación de personas extranjeras; aún se observan amplias diferencias al comparar la participación electoral de personas chilenas y extranjeras.

El padrón electoral de personas refugiadas y migrantes debiera continuar su crecimiento y en algunas regiones podría incluso decidir elecciones locales. La propuesta de nueva Constitución modifica el actual requisito para que personas extranjeras puedan formar parte del padrón. En la actual (Artículo 14), se señala que “Los extranjeros avecindados en Chile por más de cinco años, y que cumplan con los requisitos señalados en el inciso primero del artículo 13,...”. En la propuesta que se votará en diciembre, se modifica (Artículo 21) a “Los extranjeros avecindados en Chile por más de cinco años, que posean residencia definitiva vigente...”. Es decir, debe tener residencia definitiva vigente.

Si bien la gran mayoría de las personas extranjeras inscritas en el padrón electoral hoy tiene residencia definitiva vigente; podría observarse una leve disminución en el padrón en el corto plazo, pero sin duda a mediano y largo las personas refugiadas y migrantes que estarán habilitadas para votar, debiera aumentar.

Las comunas con mayor padrón son Puente Alto, Maipú y Santiago. El padrón de personas migrantes es más grande que cualquiera de estas comunas. En elecciones a nivel nacional, si los resultados son estrechos, sin duda que podría tener incidencia el voto migrante. En algunas regiones o comunas, podrían tener incidencia cuando se trate de elecciones locales.

Casen 2022 refleja amplias brechas entre la población chilena y extranjera, en carencias en Apoyo y Participación social, que se ubica en la dimensión de Redes y Cohesión social. La participación política de la población extranjera puede contribuir a los Estados a mantener la legitimidad de sus sistemas democráticos, hacer realidad la inclusión de la población migrante y/o promover la cohesión social entre

⁹ Para los países que permiten a personas extranjeras votar, este criterio difiere. Nueva Zelanda exige un año de residencia; mientras que Uruguay, 15.

residentes (World Migration Report, 2020). La participación política es una de las tantas dimensiones que podrían reflejar el grado de inclusión de personas extranjeras al país.

Se vislumbran dos grandes desafíos: elevar las tasas de participación y comprender al elector migrante. En el primer caso, podría ayudar mayor comunicación y trabajo con las comunidades migrantes y ampliar el relato migratorio. Si los políticos sólo hablan de expulsar y todo lo migratorio lo asocian a aspectos negativos, ¿qué interés podría haber en participar? En el segundo caso, es crucial partir de la base que la población migrante tiene casi las mismas preocupaciones y necesidades que la población chilena. El discurso público suele separar ambos grupos, pero a nivel ciudadano encuestas han mostrado bastante concordancia en evaluación de los principales problemas del país y necesidades personales. Lo único que podría diferenciar, sería promover políticas que agilicen su proceso de inclusión como convalidación de estudios, mayor agilidad en la entrega de residencias o modificar requisitos para acceso a política pública.

Bibliografía

Huddleston, T. (2017), Migrant Political Participation: A Review of Policies and Integration Results in the OSCE, Region. Research Paper, OSCE y Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos. Disponible en www.osce.org/odihr/367936?download=true.

Servicio Nacional de Migraciones

2010, Estimación Departamento de Extranjería y Migración <https://serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/2022/12/DEM-2016-Migracion-en-Chile-2005-2014.pdf>,

2021, Estimación Departamento de Extranjería y Migración Recuperado de: <https://serviciomigraciones.cl/estadisticasmigratorias/estimacionesdeextranjeros/>

2022 Estimación de personas extranjeras Residentes habituales en Chile al 31 de diciembre de 2021, Recuperado de: <https://serviciomigraciones.cl/estadisticasmigratorias/estimacionesdeextranjeros/>

2023 Reporte 1. Estadísticas generales registro administrativo. Servicio Nacional de Migraciones 2021-2022. Santiago, Chile. Recuperado de: <https://serviciomigraciones.cl/estudios-migratorios/analisis-sermig/>

Thorkelson, S. 2015. Occupy Europe? Political Participation and the Immigrant Second Generation. Documento de trabajo.

Organización Internacional para las Migraciones, World Migration Report, 2020. Recuperado de: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf