

## ELECCIONES EN PANDEMIA: LO QUE HIZO EL MUNDO Y EL DÉFICIT DE CHILE

- La pandemia del Covid-19 ha generado claros efectos en los procesos electorales del mundo: 2 de cada 3 países o territorios adoptaron como principal estrategia la postergación de sus comicios para garantizar la salud de la población. En aquellos que se mantuvieron, fue mayor el voto con sistemas mixtos (presencial y remoto).
- Sólo cuatro casos (Israel, Irlanda, Francia y República Dominicana) consideraron solamente un sistema presencial. Tenían un factor común: muy pocos casos confirmados y fallecidos al momento de la elección.
- La ecuación que se debe alcanzar es que se ejerzan los derechos políticos en armonía con el derecho a la vida y a la integridad de las personas.
- ¿Qué está haciendo nuestro país? Chile presenta un déficit significativo en esta materia. El tiempo transcurrido desde la modificación constitucional que cambió el plebiscito desde abril a octubre no se ha utilizado para emprender los cambios de fondo que debiéramos implementar.

La próxima semana se cumplen cuatro meses desde que se registró el primer caso de un contagiado por Covid-19 en Chile y esta semana estamos a cuatro meses de la fecha establecida para el plebiscito por una nueva Constitución, el próximo 25 de octubre. Es un momento oportuno para hacer una reflexión.

La actual crisis sanitaria mundial ha puesto a prueba a los países en diferentes dimensiones: la capacidad de los sistemas de salud para enfrentar la pandemia, la crisis económica producto de la paralización de la economía, las consecuencias sociales y psicológicas del confinamiento en la población, son algunos ejemplos de los desafíos.

La incertidumbre pareciera ser la constante en los procesos de toma de decisiones en tiempos de pandemia, tanto para las autoridades políticas, como también para las sanitarias, económicas y sociales. Esto, principalmente, por la velocidad de la expansión del virus y la baja capacidad predictiva del comportamiento del Covid-19.

Quién hubiera pensado en marzo de este año, que serían más de 259.000 chilenos contagiados y que más de 4.900 personas habrían fallecido por el virus.

La baja capacidad de comprensión de los países sobre la evolución de la pandemia y la lenta capacidad de reacción de los gobiernos ha estado presente en todas las áreas de la sociedad. De la misma manera, los procesos electorales programados para el año 2020 no han estado exentos de estos grados de incertidumbre.

¿Cuáles son las medidas electorales, en este ambiente de incertidumbre, que han tomado los países frente a los procesos electorales previamente definidos? Un análisis comparado nos permitirá responder esta pregunta, así como también las interrogantes que importantes organizaciones, como la OEA<sup>1</sup>, se han hecho frente a esta situación inédita: ¿Qué medidas se han implementado para mitigar la expansión del virus durante la etapa preelectoral y el día de la elección, y proteger a los encargados de implementar el proceso y a la ciudadanía? ¿Qué procedimientos se deben poner en práctica para garantizar que la información relacionada con todas las etapas del ciclo electoral, incluyendo el escrutinio el día de la elección, esté disponible y sea accesible a la ciudadanía? ¿Qué acciones han considerado para garantizar la participación de grupos vulnerables?

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) publicó, con información actualizada al 18 de junio, el estudio “Panorama global del impacto del Covid-19 en las elecciones para el período 21 de febrero al 17 de junio de 2020”<sup>2</sup>. De este análisis se desprende que al menos 66 países y territorios en el mundo decidieron posponer las elecciones nacionales y subnacionales por el Covid-19. De ellos, al menos 22 corresponden a elecciones nacionales o referéndums. Según el mismo estudio, al menos 33 países y territorios sí celebraron elecciones nacionales o subnacionales según lo planeado, correspondiendo al menos 16 de ellas a una elección general.

La conclusión es clara: dos de cada tres países o territorios adoptaron como principal estrategia la postergación de sus procesos electorales a fin de garantizar la salud de la población.

---

<sup>1</sup> <https://www.oas.org/ext/es/principal/covid-19/Foros-Virtuales/ArtMID/3478/ArticleID/2748/Elecciones-en-Tiempos-de-Pandemia>

<sup>2</sup> <https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones>

Para profundizar el estudio y responder la primera pregunta sobre cuáles son las medidas electorales tomadas por los países en tiempos de pandemia, analizamos la situación de 25 países<sup>3</sup> que tenían elecciones programadas entre febrero y junio de 2020. Estos países debían implementar 32 procesos electorales, entre elecciones nacionales (presidenciales, parlamentarias o referéndum) y subnacionales (gobiernos municipales, regionales, etc.), en ambos casos con primera y segunda vuelta electoral.

Asimismo, se ordenaron las elecciones por su sistema de votación, que tiene que ver con la forma en que se ejerce el derecho a voto. Esto es:

- **Votación exclusivamente presencial:** el ciudadano ejerce su derecho de manera presencial, en un día o más de votación.
- **Votación mixta:** el ciudadano ejerce su derecho de voto de manera remota, ya sea vía correo electrónico, correo físico o cualquier otro sistema que lo permita y también de manera presencial el mismo día o los días anteriores.

El Cuadro N° 1 nos permite observar que, de los 32 procesos electorales en los 25 países analizados, 11 (34%) han mantenido las fechas programadas y, de esos, en 7 procesos se priorizaron sistemas de votación mixtos (votación presencial y remoto).

**Cuadro N° 1: Procesos electorales y sistemas de votación**

Fecha	Sistema de votación presencial	Sistema de votación mixto	Total
Se mantiene fecha	4	7	11
Se cambió fecha	8	13	21
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>20</b>	<b>32</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de: IDEA International y International Foundation for Electoral Systems (IFES) <https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones> y <http://www.electionguide.org/elections/?inst=&cont=&yr=2020>

En los países analizados, dos tercios de las fechas de los procesos electorales fueron modificadas, siendo significativamente mayor las elecciones que se efectuaron con sistemas mixtos de votación. En sólo 4 casos, el 13% del total de elecciones, se mantuvo la fecha y se consideró sólo un sistema de votación presencial: Irlanda (Elección Nacional, 30 y 31 de marzo), Israel (Elección Nacional, 2 de marzo), Francia (Elección Subnacional en primera vuelta, 15 de marzo) y República Dominicana

<sup>3</sup> Irlanda, Israel, Francia, Alemania, República Dominicana, Polonia, Canadá, Australia, Suiza, EE.UU., Corea del Sur, Bolivia, Chile, Puerto Rico, Serbia, Paraguay, Uruguay, Austria, España, Italia, Inglaterra, Gales, Escocia, Islandia y Rusia.

(Elección Subnacional, 15 de marzo). Estos cuatro países presentan muy bajos niveles de casos de coronavirus al momento de los comicios: Israel tenía 15 personas con Covid-19, sin fallecidos; Francia 5.423 casos y 127 muertes; Irlanda 2.615 casos y 46 fallecidos; y República Dominicana 11 casos y ningún fallecido.

Las medidas sanitarias adoptadas por estos países corresponden principalmente a la obligatoriedad del uso de mascarilla, protección especial a los vocales de mesa y funcionarios electorales, espacios de votación separados por láminas de plástico, desinfección regular de las mesas de votación, disponibilidad de gel desinfectante para los electores y funcionarios, uso del lápiz personal para registrar el voto, distanciamiento en las filas e ingreso regulado a los recintos de votación. En Israel se implementaron recintos y mesas especiales de votación para los casos que mantenían cuarentena preventiva. Y en República Dominicana no se implementaron medidas estrictas de distanciamiento social o sanitarias.

Sobre la participación, en dos países hubo una disminución significativa en el número de votantes, en comparación con comicios previos de la misma naturaleza: en Francia bajó de 63,5% a 46% y en República Dominicana de 69,6% a 49,3%. Esto llevó a las autoridades francesas a postergar la realización de la segunda vuelta del 22 de marzo al 28 de junio.

La Fundación Internacional para los Sistemas Electorales de Estados Unidos (IFES), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)<sup>4</sup>, así como distintos países a través de sus Consejos Electorales y grupos de estudio independientes, han elaborado propuestas para enfrentar una elección en tiempos de emergencia. En general, existe consenso que se debe medir el impacto de la pandemia no sólo el día de la elección, sino también en las acciones propias de la preparación del evento electoral y, tal vez más importante aún, las actividades de proselitismo garantizadas en la ley para el período de campaña.

La ecuación que se debe alcanzar es que se ejerzan los derechos políticos de la ciudadanía de buscar, recibir e impartir información, así como al derecho de participar en el gobierno y los asuntos públicos, en el marco del principio de transparencia y todo esto, en armonía con el derecho a la vida y a la integridad de las personas.

En este campo se debe recordar que los derechos civiles y políticos tienen como fondo la protección de la libertad individual frente al Estado. Estas categorías tienen

---

<sup>4</sup> Elections and COVID-19, International IDEA Technical Paper 1/2020. March 2020.

como base la limitación del poder estatal frente al individuo, imponiendo al Estado no interferir arbitrariamente en el ejercicio de estos y garantizar dicho ejercicio. Los derechos civiles persiguen garantizar la vida e integridad física y protegerla contra todo tipo de abusos de poder y discriminación arbitraria. Los derechos políticos garantizan la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y, entre ellos, destacan la libertad de asociación, el derecho de petición, y el derecho al sufragio activo y pasivo.

El derecho a sufragio tiene reconocimiento internacional en el Art. 21 de la Declaración Universal (1948), el Art. 23 de la Convención Americana (1969) y el Art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). El derecho a la vida está recogido en el Art. 4 de la Convención Americana y el derecho a la integridad personal en el Art. 5. de la misma Convención. Asimismo, el Pacto los recoge en sus artículos 6 y 7.

Lo que hemos observado en el análisis de los casos estudiados es que el Estado limita las libertades de circulación y reunión en su obligación de garantizar el derecho a la vida frente a la pandemia, afectando los procesos electorales antes, durante y después de la elección.

En resumen, se debe garantizar un proceso electoral con igualdad de oportunidades de participación de todo el electorado, un sistema que garantice el voto secreto e información de campaña y propuestas electorales, que permitan al electorado tomar posiciones informadas. Todo esto, en el marco del cumplimiento de las medidas sanitarias definidas por la autoridad nacional, a fin de preservar la salud y no transformar el proceso electoral en una nueva fuente de contagio.

La mayoría de los procesos electorales realizados en el período analizado, 20 de 32, han enfatizado o implementado como estrategia la emisión del voto de forma remota: por correo o a través de un computador. En la mayoría de estos casos se han profundizado experiencias que ya se venían practicando por años. Tal vez, ésta ha sido la forma más efectiva de mitigar los riesgos de seguridad presentados al momento de votar, disminuyendo de forma significativa el temor de asistir al recinto de votación, sobre todo de los grupos más vulnerables ante la pandemia.

Es claro que esta opción tiene altos costos económicos, dificultades de implementación y plazos no compatibles con las necesidades de la agenda electoral, sobre todo en los países que no tienen experiencia en votación remota. Esto, sin mencionar los problemas culturales, de analfabetismo digital, de sectores de la

población y la desconfianza política frente a nuevos sistemas de votación, por el sólo hecho de ser nuevos.

Pero tal vez lo más importante es que la votación remota en la gran mayoría de los casos se ha entendido como una forma complementaria y no sustitutiva de la votación presencial. Todavía se considera, desde una lógica electoral, la votación presencial como la mejor forma de garantizar unos comicios, donde se minimizan las posibilidades de cohecho y se asegura un mayor resguardo del secreto del voto.

Chile enfrentará siete procesos electorales entre octubre del 2020 y diciembre del 2021, tal vez la mayor concentración de elecciones en la historia del país.

**Cuadro N° 2: Elecciones en Chile 2020-2021**

Fechas	ELECCIÓN	Elecciones primarias	Elecciones generales	Segunda vuelta
<b>25-10-2020</b>	Plebiscito Nueva Constitución		X	
<b>29-11-2020</b>	Primarias Municipales y Gobernadores Regionales	X		
<b>11-04-2021</b>	Elecciones Municipales, Gobernadores Regionales y Constituyentes		X	
<b>09-05-2021</b>	Eventuales Segundas Vuelta Gob. Regionales			X
<b>04-07-2021</b>	Primaria Presidencial y Parlamentarias	X		
<b>21-11-2021</b>	Elección Presidencial, Parlamentarias y Cores		X	
<b>19-12-2021</b>	Eventual Segunda Vuelta Presidencial			X

Fuente: LyD.

A la luz de los ajustes electorales realizados por otros países, corresponde preguntarse, ¿qué está haciendo Chile para hacer convivir el ejercicio democrático de los procesos electorales con una pandemia que no parece abandonar el mundo en el corto plazo? Nuestro país presenta un déficit significativo en esta materia. El tiempo transcurrido desde la modificación constitucional que cambió el plebiscito desde abril a octubre no se ha utilizado para emprender los cambios de fondo que debiéramos implementar en los siete procesos electorales antes descritos.

Lo anterior toma más importancia a la luz de los nuevos rebrotes de Covid-19 que se están produciendo estas últimas semanas en países asiáticos y europeos que habían avanzado significativamente en el control de la primera ola. Chile, al igual que dichos países, no tendría por qué no tener rebrotes una vez alcanzados controles efectivos del contagio. Esta situación puede hacer peligrar el normal funcionamiento de los procesos electorales.

El país no tiene margen de error para enfrentar este desafío de adecuación electoral en tiempos de pandemia. Cualquier equivocación golpearía fuertemente la credibilidad y la confianza en la institución más importante de la democracia, la elección libre e informada de sus autoridades.

Una discusión profunda sobre los cambios que debiéramos impulsar requiere tiempos asociados a la introducción de las tecnologías, pero más que nada a la adecuación de la población a estos nuevos sistemas de votación. Adicionalmente, esa discusión no puede soslayar los ajustes que se deben realizar a las actividades de campaña para cumplir los marcos normativos sanitarios, los que siempre deben garantizar un proceso electoral bajo igualdad de oportunidades de participación y difusión de propuestas que permitan al electorado tomar posiciones informadas.