

VOTO ANTICIPADO Y POR CORREO: PROPUESTAS PARA UNA MODERNIZACIÓN TÉCNICA Y GRADUAL

- El 11 de abril de 2021 se realizará la elección más importante de los últimos 41 años, en la cual se elegirán gobernadores regionales por primera vez, alcaldes, concejales y convencionales constituyentes, quienes redactarán una nueva Constitución.
- En dicho contexto, un grupo de parlamentarios ha propuesto modificar el sistema electoral para permitir el voto por correo y voto anticipado para ciertos grupos de personas, con el objeto de modernizar la democracia y facilitar el sufragio a raíz de la pandemia por Covid-19.
- Si bien nuestro sistema electoral requiere una modernización de acuerdo con los nuevos tiempos y tecnologías, el debate sobre las posibles modificaciones debe necesariamente considerar las características específicas de un sistema que ha funcionado bien por décadas, además de tomar en cuenta que una reforma de este tipo requiere de procesos bien diseñados y graduales, para que su instalación e implementación no generen desconfianza y tengan legitimidad para la población.

De cara a las elecciones del 11 de abril de 2021, donde serán electos convencionales constituyentes, alcaldes, concejales y gobernadores regionales, algunos parlamentarios han planteado introducir modificaciones a determinados aspectos del sistema electoral chileno, para permitir el voto anticipado y el voto por carta certificada.

El sistema electoral chileno es un sistema prestigioso tanto a nivel nacional como internacional, toda vez que cuenta con un Servicio Electoral (SERVEL) competente y con reglas preexistentes que han permitido contar, por décadas, con importantes certezas para el buen funcionamiento de la democracia. Así, la actual regulación e institucionalidad no ha dado espacio a críticas ni acusaciones de fraude electoral.

Adicionalmente, al sistema electoral chileno lo caracteriza un elemento central que ha sido fundamental para entregar la credibilidad y certeza que posee hoy: la existencia de múltiples instituciones garantes de las elecciones. El SERVEL; el Tribunal Electoral Nacional (TRICEL); los Tribunales Electorales Regionales; los

partidos políticos, a través de los apoderados de mesa; la ciudadanía, a través de los vocales de mesa y las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad en cuanto a la custodia del material electoral y de la seguridad de los recintos electorarios, cumplen un rol fundamental.

En este contexto, el debate de las posibles modificaciones a ser introducidas al sistema electoral debe necesariamente considerar las características específicas de un sistema que ha funcionado bien durante décadas y que, aún con la crisis sanitaria, ha demostrado un desempeño impecable y con alta participación ciudadana. Además, debe tomar en cuenta que una reforma de este tipo requiere de procesos bien diseñados y graduales, para que su instalación e implementación no generen desconfianza y tengan legitimidad de cara a la población. El sistema electoral debe resguardar y fortalecer la legitimidad de origen de los cargos de autoridad pública sujetos a elección popular y, en consecuencia, conlleva la exigencia de ser y de parecer confiable y de otorgar seguridad a los electores.

PROYECTOS DE LEY: TRAMITACIÓN CONJUNTA

Dos son los proyectos^{1 2} que se tramitan en el Congreso Nacional en esta materia. Por una parte, el proyecto de ley de voto postal tiene por objeto permitir que personas que cumplen con ciertas características -tales como adultos mayores, personas con diversidad funcional, hospitalizados, personas en cuarentena, grupos de riesgo (categoría amplia) y personas privadas de libertad- puedan votar mediante carta certificada. A su vez, este proyecto establece que los carteros de Correos de Chile serán ministros de fe respecto de la entrega y recepción del voto por carta certificada.

Por otro lado, el proyecto de ley sobre voto anticipado está pensado para facilitar el voto de adultos mayores, personas con diversidad funcional, personas en cuarentena, grupos de riesgo (categoría amplia), y personas privadas de libertad. Además, este proyecto señala que se constituirán mesas receptoras una semana antes del día de la elección correspondiente para estos fines.

¹ Boletín 13.729-07 que modifica el artículo 29 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios N°18.700 para establecer el derecho de voto por correo. La autora es la diputada Andrea Parra y el proyecto está firmado por Natalia Castillo, Raúl Soto, Catalina Pérez, Daniella Cicardini, Joanna Pérez, Marcela Hernando y Ximena Ossandón.

² Boletín 13.772-06 para agregar un artículo 65 bis a la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios N°18.700, para establecer el derecho de voto anticipado. La autora es la diputada Andrea Parra y la iniciativa está firmada por Ximena Ossandón, Marcela Hernando, Carolina Marzán, Joanna Pérez, Daniella Cicardini, Andres Longton, Camila Vallejos y Catalina Pérez.

Ambos proyectos de ley están siendo analizados, en primer trámite constitucional, por la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados. El 5 de enero recién pasado, la Sala de la Cámara aprobó en general la idea de legislar.

Sin embargo, a la fecha, la discusión legislativa presenta a nuestro juicio algunas falencias, entre las que destacan la falta de evidencia suficiente que justifique que debe legislarse en la materia y el escaso el análisis de experiencia comparada para evaluar los pros y contras que pudieran derivar de la implementación de estos cambios, aprendiendo de esas experiencias. Lo anterior no quiere decir que las iniciativas no ameritan ser estudiadas, sobre todo aquella relativa al voto anticipado que pareciera representar menores riesgos que la del voto postal, la que debiera descartarse tal como está presentada, toda vez que representa un retroceso para los atributos de confiabilidad y legitimidad de nuestro sistema de votaciones. Ello en cuanto a las interrogantes que abre en relación a la certeza electoral y la protección del buen funcionamiento de los procesos democráticos. Aun así, es necesario revisar todas sus aristas, cerrar los espacios de ambigüedades, mitigar o eliminar en lo posible los riesgos y evaluar su implementación gradual y en el tiempo en nuestro país.

LA NECESIDAD DE UNA REFORMA BIEN DISEÑADA Y GRADUAL

Si bien nuestro sistema electoral requiere de una modernización a la luz de los avances de la sociedad y las nuevas tecnologías, ésta debe cumplir con garantías mínimas de confiabilidad, por lo que necesariamente requiere ser gradual tanto en los tiempos como en los lugares que se quiera implementar. El proceso de reforma podría ser instalado en elecciones de universo más pequeño y cuyo impacto sea de menor alcance, de manera que se pueda controlar en caso de que el resultado no sea el esperado.

Voto Postal: un retroceso

Si bien el voto por correo actualmente está implementado en varios países del mundo, como Australia, Canadá y Estados Unidos, entre otros, Chile no cuenta con la infraestructura ni las condiciones para su implementación en el corto plazo. Algunas consideraciones al respecto:

- 1.** El voto por correo presenta dos debilidades estructurales: por una parte, no garantiza la emisión del voto por parte del ciudadano registrado y, por otra, se corre el riesgo de que no sea secreto. Ambos valores son altamente reconocidos en nuestro actual sistema de votación al momento de individualizar a cada

ciudadano con la cédula de identidad en la mesa de votación y emitir el voto en una cámara secreta.

2. Más allá de la emisión del sufragio, en este sistema la participación ciudadana es limitada. La observación ciudadana ininterrumpida en el actual proceso se hace imposible con el voto por correo, debiendo el ciudadano confiar además su voto a personas externas al proceso por días antes del conteo.

3. Debido a la masificación de las redes sociales, como Twitter o Facebook, es extremadamente sencillo conocer la postura política de las personas. A su vez, datos como nombre, RUT y domicilio se encuentran fácilmente en internet. El voto postal abre la puerta para que se identifiquen votantes por correo, lo que facilita el fraude electoral.

4. En el voto presencial, la probabilidad de que el voto de cada cual sea escrutado es cercana al 100%. En el voto postal, la posibilidad de que el voto se extravíe o no llegue al día del escrutinio es mucho más elevada, lo que aumenta las posibilidades para que el voto no sea contabilizado.

5. En comunas pequeñas y en el caso de algunas de las elecciones de constituyentes indígenas, donde su colegio electoral es muy pequeño, se hace más fácil manipular elecciones, dado que no se necesitan muchos votos para que el o la candidata salga electo. En este sentido, el voto por correo eleva la posibilidad de fraude electoral.

6. En el proceso electoral, los garantes son básicamente los ciudadanos y los partidos políticos durante el día de la elección, y toda la institucionalidad montada para realizar el escrutinio posterior. A su vez, previo al día de la elección, son las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública al momento de custodiar los locales de votación y de hacer el traslado logístico del material electoral, especialmente de las cédulas de votación. Otorgar la categoría jurídica de ministro de fe a los carteros, en tanto empleados de Correos de Chile, como lo hace el proyecto de ley, resulta preocupante, pues no cumplen con las características para llevar a cabo una tarea tan fundamental como ésta. Además, deben recordarse las consecuencias que se derivan de las constataciones que efectúen los ministros de fe, entre otras, las presunciones de legalidad que envuelven.

7. Finalmente, un tema importante a tener en cuenta es cómo compatibilizar el período de campaña con el período de votación por correo. De acuerdo con las reglas actuales, se tendrían que terminar las campañas electorales antes del día que se permita votar por correo, lo que alejaría la información del día en que la mayor parte de la población vota. Esto obligará a que el tiempo para votar por correo no sean muchos días, acrecentando el riesgo de que el voto no llegue al momento del escrutinio.

Voto anticipado: una oportunidad para debatir de cara al futuro

El voto anticipado tiene varias experiencias internacionales exitosas, incluyendo Suecia, Nueva Zelanda, Ecuador y Finlandia además de los ya mencionados anteriormente, entre otros. El proyecto de ley referido a esta materia podría constituir una oportunidad para avanzar en la materia de cara al futuro, en el entendido que se debate con seriedad, profundamente, mitigando o eliminando los riesgos y se diseñe una implementación escalonada y gradual.

Teniendo en consideración que el proyecto de ley, en su estado actual, permite a ciertos grupos de personas votar siete días antes de la elección (pero con una redacción inadecuada, a tal punto que podría dar a entender que se trata de varios días de votación anticipada³), es preciso levantar algunos puntos o inquietudes que consideramos fundamentales sean estudiados y en su caso resueltos a la hora de aprobar una reforma electoral como ésta:

- 1.** Una reforma como la planteada se entiende más en países en que no se otorgan facilidades en el día de la elección. En Chile, los días de elección son feriados, e incluso en los casos excepcionales en que ciertas personas deben trabajar, el artículo 165 de la Ley N°18.700 establece un permiso de dos horas, sin descuento en sus remuneraciones, para que puedan ir a votar. Las personas con un impedimento mayor no podrían votar ni en la fecha anticipada, ni en el día de la elección.
- 2.** Es necesario definir muy bien el grupo de personas que pueden acceder al voto anticipado. La experiencia comparada demuestra que la caracterización no es homogénea. Habría que evaluar el caso a caso, considerando que los planteados en el proyecto no son necesariamente los que lo requerirían, además que ciertas categorías presentan ambigüedades que deben ser solucionadas: las personas privadas de libertad podrían votar el mismo día bajo ciertas condiciones; las personas en cuarentena por Covid-19 u otra enfermedad, que gozan de un derecho constitucional a ejercer el voto, presentan la dificultad que salir de sus casas a sufragar pone en riesgo al resto de la población, cuestión que no se resuelve en la iniciativa; lo mismo que los grupos de riesgo, los cuales podrían abarcar a una enorme cantidad de la población, siendo esta categoría en extremo ambigua. Respecto de los adultos mayores y personas con diversidad funcional surgen problemas logísticos respecto de la cantidad de locales de votación disponibles y la cercanía de sus residencias (pues en los casos de voto anticipado los locales disponibles son menos que en una jornada de votación regular), la

³ El proyecto de ley señala: "(...) para este efecto se constituirán mesas receptoras especiales una semana antes del día de la jornada electoral".

colaboración en el transporte y asistencia por parte de terceras personas, entre otras.

3. Es importante además encontrar la manera de eliminar del padrón general del día de la votación general a quienes votan anticipadamente, es decir, la construcción de un padrón electoral específico para los electores anticipados, y así impedir que voten dos veces.

4. Es fundamental establecer quiénes y cómo velarán por la custodia de los votos emitidos anticipadamente y si estos son abiertos y contabilizados luego del cierre de cada día o si son custodiados cerrados hasta el día de la elección general. Ambas opciones imponen desafíos logísticos importantes. La garantía de un proceso confiable debiera considerar el rol activo de la ciudadanía y no su neutralización. Asimismo, las Fuerzas Armadas o de Orden y Seguridad deben mantener su rol de custodios del material electoral y de los locales de votación.

5. Al igual que el voto por correo, se debe tener en cuenta cómo compatibilizar el período de campaña con los días de voto anticipado.

6. Dado el alto costo y compleja logística de abrir anticipadamente todos los locales de votación del país, se deberá elegir estratégicamente algunos que concentren mayor población inscrita para la votación anticipada. Esto implica que se aumenten las distancias de recorrido para estas personas, lo cual puede afectar en muchos casos la participación.

7. Actualmente la ley contempla una remuneración para los vocales de mesa quienes trabajan un día sin obligaciones laborales externas. En el caso que se aumenten sus días de trabajo como vocales, habrá que encontrar la manera de compensar sus remuneraciones particulares, lo cual no sólo tendrá un alto costo para el Estado y la ciudadanía, sino que se deberán ampliar las razones para excusarse de cumplir con su labor cívica o bien, evaluar alternativas en cuanto a contar con vocales de mesa distintos para el proceso anticipado que los de la votación general.

8. Los lugares de votación históricamente han sido los colegios, los que prestan sus instalaciones en un día feriado. Como decíamos, el proyecto de ley, en su estado actual, permite a ciertos grupos de personas votar 7 días antes de la elección, pero con una redacción inadecuada, a tal punto que podría dar a entender que se trata de varios días de votación anticipada⁴. Esa interpretación es a nuestro juicio errada y debiera aclararse en el texto de la iniciativa que es un solo día el disponible para esta votación. A modo de ejemplo, si se interpretara que son varios días, se tornaría muy difícil que los colegios puedan servir de lugar de votación, dado que las elecciones se suelen realizar durante el período escolar, al tiempo que sería contraproducente dar feriado todos esos días. Así, habría que

⁴ El proyecto de ley señala: "(...) para este efecto se constituirán mesas receptoras especiales una semana antes del día de la jornada electoral".

encontrar otros lugares públicos donde poder realizar las votaciones, que estén presentes en todas las comunas del país y que cuenten con la custodia suficiente para asegurar una votación donde no se ejerza presión sobre el elector, sea segura y que dé confiabilidad a la población. Si se opta, por ejemplo, por alguna repartición municipal, aumenta el riesgo de influencia indebida de los candidatos a alcaldes que van a la reelección.

En este contexto y considerando todos los temas que habría que debatir y resolver antes de implementar un nuevo sistema de votación, es que se recomienda mantener nuestro sistema actual por las múltiples elecciones de 2021 y discutir técnicamente y con visión de largo plazo, reformas para futuras elecciones en esta materia, de manera gradual.

CONCLUSIONES

Es importante que el proceso electoral sea transparente, fiable y dé certezas a la población. Una reforma electoral que modernice un sistema que ha demostrado funcionar con credibilidad por parte de las autoridades y la población, debe contar con una mirada amplia, técnica y un análisis profundo de sus fortalezas y debilidades y considerar la experiencia internacional. Esto es poco probable de conseguir en un debate de tres meses.

La alta participación en el último plebiscito (51% del padrón, la más alta desde la instauración del voto voluntario), a pesar de que el país se encontraba en medio de la crisis sanitaria asociada al Covid-19, no se reflejó en una disminución de los electores que sufragaron, lo que debilita el principal fundamento de la reforma legal propuesta.

Los proyectos de voto por correo y voto anticipado presentados por parlamentarios presentan una serie de interrogantes que se deben resolver antes de su implementación, entre ellas, la participación activa por parte la ciudadanía, que exige observar el proceso de cerca y legitimar de primera mano. Proyectos de este tipo requieren de un alto costo por parte del Estado y de compleja logística para su instauración, por lo que se sugiere aplazar su aprobación de manera de contar con una mirada integral e informada antes de avanzar.