

Plebiscito 2020: Asuntos pendientes en torno a seguridad y financiamiento de las campañas

Gabriel Ortiz Miranda¹

En este artículo se presentan diversos temas y preocupaciones que han surgido en torno a aspectos regulatorios para el plebiscito que se llevará a cabo el 25 de octubre de 2020, así como en las otras instancias del proceso constituyente y, en general, las diversas elecciones que se llevarán a cabo en 2020, 2021 y 2022. En la primera sección se detallan algunos antecedentes del proceso de negociación y reforma constitucional que fijó el calendario electoral, así como de la regulación de las campañas de los plebiscitos denominados “de entrada” y “de salida”, y del acuerdo y reforma que determinó la postergación del plebiscito debido a la pandemia de COVID-19. En la segunda sección se exponen algunas de las propuestas de la sociedad civil, así como del Gobierno y del Servicio Electoral de Chile (Servel), en torno a la regulación de las campañas en el plebiscito, junto con un análisis de las medidas establecidas. En la tercera sección se realiza un ejercicio similar para las medidas enfocadas en asegurar condiciones de seguridad sanitaria durante el proceso electoral. En la cuarta se presenta un análisis en torno al rol de la sociedad civil, con especial énfasis en el rol de fiscalización e incidencia que puede cumplir en el proceso. Finalmente, se presentan conclusiones.

¹ Cientista político, Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador de la Fundación Espacio Público.

1 Antecedentes

1.1 Acuerdo de noviembre y reforma constitucional

El 15 de noviembre de 2019, a casi un mes del inicio del estallido social de octubre, se firmó el “Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución” por parte de parlamentarios y presidentes de múltiples partidos políticos (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, BCN, 2019). Este acuerdo estableció un itinerario para el cambio de la Constitución de 1980 por una nueva Carta Magna, a condición de la realización de un plebiscito de entrada, donde se les preguntaría a los ciudadanos si efectivamente deseaban redactar una nueva Constitución y bajo qué mecanismo, seguido de una elección de las personas encargadas de la redacción² y, tras este proceso, un último referéndum ratificadorio de este texto. Después de la firma de este acuerdo, se conformó una mesa técnica encargada de traducir este acuerdo a un proyecto de reforma constitucional.³ Dicha reforma se despachó del Congreso el 19 de diciembre de 2019 y el 24 de diciembre de 2019 se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 21.200 - “Modifica el Capítulo XV de la Constitución Política de la República” (2019), la cual facultó al Presidente de la República para convocar a un plebiscito nacional en la fecha señalada. Posteriormente se han tramitado reformas para establecer la paridad de género en los órganos redactores, así como facilitar la participación de ciudadanos independientes en las convenciones; y otra reforma, ocurrida en el contexto de la pandemia del COVID19, para retrasar el plebiscito hasta el 25 de octubre de 2020 (Ley N° 21.221, 2020a).⁴

1.2 Regulación de campañas

La regulación de la campaña electoral para el plebiscito quedó establecida en el texto de la ley que habilitó el calendario constitucional. La reforma constitucional determinó que se aplicarán las disposiciones pertinentes de diversos cuerpos legales, tales como el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, (2017a), que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en su párrafo VI del Título I, “De la propaganda y publicidad”. También aplican las normas establecidas en el Decreto con Fuerza de Ley N° 4 (2017b), que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, en sus títulos referidos a la definición de los partidos po-

2 Ya sea mediante la modalidad de Convención Constitucional, donde todos los integrantes serían elegidos por la ciudadanía, o mediante la Convención Mixta Constitucional, donde la mitad serían elegidos y la otra mitad serían miembros del Congreso Nacional.

3 Página de la Mesa Técnica Constituyente. En https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_cronograma-1

4 De igual manera, todavía existen proyectos en tramitación en torno a escaños reservados para pueblos indígenas y proyectos para facilitar el voto de las personas diagnosticadas con COVID-19.

líticos, su financiamiento, acceso a información y transparencia, y sanciones por incumplimiento a la ley. De igual forma, se considera lo dispuesto en el Decreto con Fuerza de Ley N° 5, (2017c), que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral. Finalmente, el artículo 130 de la reforma constitucional establece la franja televisiva electoral.

Un análisis de estas normas, realizado por la Fundación Espacio Público (2020a), permitió apreciar que si bien la redacción de la reforma constitucional explicitaba que para la campaña aplicarían diversas regulaciones ya existentes para campañas electorales, se asumió que las campañas serían realizadas por los partidos políticos, sin establecer consideraciones en caso de que actores privados u organizaciones de la sociedad civil desearan hacer campaña por alguna de las opciones. En estos casos, no se imputarían gastos electorales ni serían sujetos a la fiscalización del Servel. Cabe destacar también que las disposiciones referidas a plebiscitos se refieren a la situación de los artículos 128 y 129 de la Constitución, en caso de que el presidente vetara una reforma constitucional promovida por el Congreso. En estos se establecía que la campaña sería liderada por el Ejecutivo y partidos que apoyaran su posición, por un lado; y por los partidos y parlamentarios independientes que tuvieran la posición contraria, por el otro. De esta forma, se configuraba un periodo de campaña que no establecía ningún tipo de regulación para los comandos ciudadanos que desearan promover una de las opciones y donde incluso la falta de regulación permitía que recibieran financiamiento del extranjero o de personas jurídicas.

1.3 Postergación del plebiscito

Tras la declaración de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la declaración de Estado de Emergencia constitucional, se empezó a discutir sobre la conveniencia de realizar el plebiscito en la fecha acordada. Si bien inicialmente hubo escepticismo respecto de la idea de que el plebiscito constitucional planificado para el 26 de abril de 2020 pudiera verse impactado por el virus (*El Mostrador*, 5 de marzo de 2020), durante marzo el gobierno y partidos políticos se movilaron rápidamente para posponer el referéndum, estableciendo una nueva fecha para el 25 de octubre del mismo año (*La Tercera*, 26 de marzo de 2020). En esta fecha se iban a realizar las elecciones municipales y de gobernadores regionales y eventuales constituyentes, pero esa elección fue también pospuesta hasta el 11 de abril de 2021, estableciéndose un apretado calendario electoral para 2020-2021, en el que se realizarán siete elecciones cada dos a cuatro meses (*El Mercurio*, 20 de marzo de 2020).⁵

5 Estas corresponden al Plebiscito Constitucional (25 de octubre de 2020); primarias municipales y regio-

2 Regulación de campañas

2.1 *Propuestas de la sociedad civil*

En enero de 2020, la Fundación Espacio Público presentó un documento con propuestas concretas (2020a) para subsanar los vacíos que se describieron en la sección 1.b. Estas se dividieron en propuestas relativas a regulación de propaganda electoral realizada por personas o asociaciones que no son partidos políticos, gasto electoral, financiamiento privado y transparencia, sanciones, control del gasto y fiscalización.

Respecto a regulación de propaganda electoral realizada por personas o asociaciones que no son partidos políticos, se propuso que ellas puedan realizar campaña o propaganda electoral en torno a las opciones del plebiscito, inscribiéndose para esto ante el Servel y aplicándoseles normas de plazos, transparencia, financiamiento y rendición de cuentas de candidaturas.

Sobre financiamiento privado y transparencia, se propuso que se aplicaran normas que establecen inicialmente qué se entiende por financiamiento privado, quiénes pueden efectuar aportes privados y quiénes no, además de límites de aportes y su transparencia. Asimismo, el documento señala: “En el caso en particular, proponemos que se establezca el límite para donaciones privadas de 500 UF (como para el caso de candidatos/as presidenciales), con prohibición del aporte de personas jurídicas y que exista transparencia total con publicidad semanal por parte del Servicio Electoral de estos aportes, salvo por aportes pequeños —bajo 40 UF, como en el caso de las elecciones presidenciales—”.

2.2 *Propuestas parlamentarias y del Servel*

En mayo, Mario Desbordes, entonces presidente del partido Renovación Nacional, presentó un proyecto de ley⁶ para resolver el vacío existente en materia de financiamiento y gasto electoral para los plebiscitos de entrada y salida del proceso constituyente (*La Tercera*, 20 de abril de 2020).

El proyecto ingresado regulaba los fondos a los que pueden recurrir todos los partidos políticos, parlamentarios independientes, comandos, organizaciones de la sociedad civil e independientes, equiparándolos con los montos

nales (29 de noviembre de 2020); elecciones municipales, regionales y de eventuales convencionales constitucionales (11 de abril de 2021); eventuales segundas vueltas de elecciones regionales (9 de mayo de 2021); primarias presidenciales y parlamentarias (4 de julio de 2021); elecciones presidenciales y parlamentarias (21 de noviembre de 2021); segunda vuelta presidencial (19 de diciembre de 2021); y, finalmente, el eventual plebiscito de ratificación de la nueva Constitución (en 2022).

6 Cámara de Diputadas y Diputados, Boletín N° 13.447-07 (15 abril 2020): Proyecto de Ley: Modifica la Carta Fundamental, para regular la propaganda electoral relacionada con el procedimiento para elaborar una nueva Constitución Política de la República, a que se refiere su capítulo XV. <https://bit.ly/3hgDgY9>

establecidos para una segunda vuelta presidencial y obligaba a su rendición, la que sería fiscalizable por parte del Servel.

El proyecto tuvo escaso avance hasta julio de 2020, momento en que el Servel llamó a regular este tema y el gobierno afirmó que enviaría una indicación para hacerse parte del mismo, la que iría en la línea de establecer un tope de aportes y gastos y limitar los aportes de empresas y extranjeros, mientras que el Servicio Electoral planteó que habilitaría un registro oficial en el que se inscribieran todos los actores que participarían del financiamiento de propaganda electoral para el referéndum, desde los partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, movimientos y agrupaciones ciudadanas (CNN Chile, 27 de julio de 2020).

En el caso de los movimientos y agrupaciones ciudadanas, el organismo propuso que deben acreditar, a lo menos, una integración de 500 electores con derecho a sufragio, mientras que también establece un límite a los aportes de las personas naturales y al gasto electoral, y que se fije un mínimo para cada una de las opciones que serán plebiscitadas. Este contenido finalmente fue incorporado a otro proyecto, presentado por los senadores Elizalde y De Urresti, en agosto del mismo año, el cual finalmente se convirtió en ley.⁷

2.3 Resultado

La ley que regula el financiamiento de las campañas para el plebiscito fue aprobada el 26 de agosto, el mismo día del comienzo del período legal de campaña (Ley N° 21.261, 2020b). La legislación establece un límite a los aportes individuales en favor de los partidos políticos, en un máximo de 500 UF (aproximadamente 14 millones de pesos). Por otra parte, establece que el mismo límite máximo de 500 UF se considerará para las donaciones a organizaciones de la sociedad civil, mientras que para los parlamentarios independientes dicho límite será de 60 UF.

En cuanto al gasto electoral, para el conjunto de los comandos o partidos políticos, se calculará para cada una de las opciones plebiscitadas mediante la multiplicación de 0,005 UF por el número de electores habilitados. Esto corresponde a una cifra cercana a los \$2100 millones.

El límite individual de cada uno de los partidos se determina de acuerdo con su votación en la última elección de diputados.⁸ La reforma también per-

7 Cámara de Diputadas y Diputados, Boletín N° 13.689-07 (4 agosto 2020): Proyecto de Ley: Proyecto de reforma constitucional que regula el financiamiento y la propaganda de las campañas para el plebiscito constituyente. <https://bit.ly/2FIQO7I>

8 Ley N° 21.261, regla especial 3: "El límite individual para cada colectividad se determinará aplicando la proporción de votación obtenida en la última elección de diputados incluidos los independientes asociados. Los partidos políticos que no hubieren participado en ella tendrán el mismo límite que le

mitirá a los partidos inscribirse en una o más opciones plebiscitadas. Dicha opción se calcula sobre la base del límite de sus diputados/as que adhieran a una u otra opción. Para las organizaciones de la sociedad civil, el límite del gasto electoral será de cerca de \$127 millones para cada opción plebiscitada.⁹

La ley prohíbe cualquier aporte de campañas provenientes de personas naturales o jurídicas extranjeras, con la excepción de los aportes de extranjeros habilitados para ejercer el derecho a sufragio en Chile. También se prohíbe que los aportes de campañas provengan de empresas.

En cuanto a las sanciones, se establece que quienes superen los límites fijados de aportes o gasto y quienes incumplan la prohibición de recibir aportes de empresas o desde el extranjero, serán sancionados con multas; no se contemplan sanciones penales, como sí ocurre para infracciones en otras campañas electorales.

En cuanto a la publicidad de los aportes, se determinó que estos serán de público conocimiento, por lo que los recipientes de aportes dentro del período de campaña electoral deberán informarlo al Servel dentro de los tres días siguientes a la fecha de su recepción.

2.4 *Análisis*

Pese a las advertencias iniciales y el periodo de tiempo entre la aprobación de la reforma constitucional inicial y la realización del plebiscito, las normas mencionadas no pudieron ser legisladas durante el primer periodo de campaña (antes de la postergación del referéndum por la pandemia) ni hasta que el segundo periodo de campaña ya se había iniciado. Sin embargo, su aprobación final fue de gran importancia, debido a que se estableció un marco regulatorio mínimo para las campañas en torno a las distintas opciones.

En primer lugar, se estableció un límite de gasto por cada opción, que se equipara al de las elecciones presidenciales. Sin embargo, se configura un escenario donde los incentivos para cumplir esta ley son bajos, dado que las sanciones establecidas son menos drásticas que para los mismos delitos en campañas de cargos de elección popular, y no incluyen sanciones penales.

Otra diferencia es que en las candidaturas existe una cuenta única bancaria a través de la cual deben hacerse todos los aportes y gastos relacionados con campañas electorales del candidato o candidata, y a la que Servel tiene

corresponda al partido que hubiere obtenido la menor cantidad de sufragios. Si dos o más partidos deciden formar un comando, para el cálculo del límite del gasto señalado, se considerará la suma de los sufragios obtenidos por los partidos participantes". <http://bcn.cl/2kftb>

9 Ley N° 21.261, regla especial 3: "En el caso de las organizaciones de la sociedad civil, el límite del gasto electoral, por cada opción plebiscitada, será el que resulte de multiplicar 0,0003 unidades de fomento por el número de electores habilitados a la fecha de convocatoria a plebiscito".

la facultad legal de acceder, facilitando la fiscalización de los gastos y egresos de cada candidatura. Sin embargo, para el plebiscito no se dejó establecida la existencia de una cuenta única, por lo cual la fiscalización de las normas establecidas es mucho más difícil.

Finalmente, dado que la aprobación y publicación de la ley en el Diario Oficial ocurrió después del comienzo del periodo de campaña, pueden existir gastos y egresos durante esta brecha de tiempo que las campañas no tendrán obligación de declarar. Sin embargo, de existir estos movimientos, podrían de todas maneras ser sujetos de investigaciones de medios periodísticos u organizaciones de la sociedad civil.

3 Medidas para un plebiscito seguro

3.1 Propuestas de la sociedad civil

En junio de 2020, Espacio Público, en conjunto con la iniciativa Ahora Nos Toca Participar, presentó una serie de propuestas en torno al plebiscito de octubre, en vista a los efectos de la pandemia del COVID-19 y tomando en consideración las preocupaciones en torno a la seguridad sanitaria del mismo, así como la participación y rigurosidad procedimental del proceso (2020b). En este sentido, las propuestas se dividieron entre propuestas para campañas, disponibilidad y adaptación de locales para el día de votación, posibles reformas en las modalidades de voto (tales como voto por correo postal o anticipado), medidas para combatir la desinformación y medidas para garantizar un proceso inclusivo.

Otros centros u organizaciones (por ejemplo, Chile 21, Red de Politólogas), así como el mismo Servel, han realizado propuestas, las cuales se han agrupado principalmente en medidas como voto postal, votación en varios días, medidas higiénicas, ampliación de locales de votación, extensión de horarios, transporte gratuito, regulación de campañas virtuales y financiamiento privado, franja radial gratuita, votar en un día mayores de 60 años, o votar por orden alfabético. Estas medidas y las organizaciones que las presentan son recopiladas en la siguiente tabla:

Tabla 1. Resumen de propuestas para plebiscito

Propuesta	Organización
Voto por correo postal	Espacio Público, Ahora Nos Toca Participar
Votación en varios días	Red de Politólogas, Servel, Espacio Público, Ahora Nos Toca Participar, Chile 21
Medidas higiénicas (mascarillas, jabón, distancia física, toma de temperatura)	Red de Politólogas, Servel, Espacio Público, Ahora Nos Toca Participar, Chile 21
Ampliación de locales de votación	Red de Politólogas, Servel, Espacio Público, Ahora Nos Toca Participar, Chile 21
Extensión de horarios	Servel, Chile 21
Transporte gratuito	Chile 21
Votación en un día mayores de 60	Chile 21
Votación por orden alfabético	Chile 21

Fuente: Elaboración propia.

Además, en agosto, diversas agrupaciones y sociedades médicas, en conjunto con organizaciones de la sociedad civil,¹⁰ presentaron una propuesta unificada en la que incluyeron diversas medidas, como votación a distancia para personas aisladas, segregación clara en locales de votación y mayor número de establecimientos y mesas para el proceso (Siches et al., 2020).

Entre las principales propuestas se encuentra dividir a la población en cuatro grupos epidemiológicos, y definir diversas medidas específicas para cada uno de ellos. El primero y segundo incluyen a las personas aisladas, hospitalizadas o en residencia sanitaria, tanto para contagiados, casos sospechosos y probables, como para sus contactos estrechos en cuarentena. El tercero incluye población en zonas en cuarentena; y el último, a quienes están desde el paso 2 en adelante del plan Paso a Paso elaborado por el gobierno para enfrentar la pandemia, etapa en que disminuye el grado de confinamiento.

Para la población sana, sin cuarentena, se propuso instalar más locales y más mesas de votación, dividiéndolas, por ejemplo, en Mesa 1-A y Mesa 1-B; establecer franjas horarias por criterios preestablecidos, como edad, apellido o RUT; definir un acceso y voto prioritario para adultos mayores, crónicos y mujeres embarazadas o personas con niños; definir el aforo de cada lugar de vo-

10 Estas organizaciones corresponden al Colegio Médico, la Sociedad Chilena de Infectología, la Fundación Chile 21, el Laboratorio Constitucional UDP, Fundación Ciudadanía Inteligente, Ahora Nos Toca Participar, la Asociación Chilena de Ciencia Política y Red de Politólogas, Fundación Espacio Público y Fundación Derechos Digitales.

tación; demarcar lugares para la distancia física; reducir el número de apoderados y definir criterios para vocales de mesa que excluya a grupos de riesgo.

Para el grupo de personas sanas en comunas en cuarentena, se propuso mantener la medida, pero permitiendo a la ciudadanía trasladarse desde su domicilio al lugar de votación. En tanto, para los contagiados y sus contactos estrechos en aislamiento o cuarentena, el documento consideró las opciones de voto anticipado por correo postal, el voto domiciliario y el voto delegado, tomando en consideración que para la eventual utilización de los tres se requeriría de un cambio legal.

3.2 Medidas legislativas

En julio de 2020 se presentó un proyecto de ley que entrega nuevas facultades al Servel para realizar adaptaciones al proceso electoral que le permitan tomar medidas de seguridad frente a la pandemia. La iniciativa tuvo un respaldo transversal luego de que el gobierno, Chile Vamos y la oposición acordaran ingresar modificaciones a una moción impulsada por la centroizquierda, la que promovía la ampliación de las facultades del Servel (*La Tercera*, 13 de agosto de 2020).

El proyecto de ley establece que se permite al organismo electoral dictar los protocolos y las medidas sanitarias para el correcto desarrollo de la jornada de votación con “a lo menos 45 días de anticipación” y con el acuerdo “adoptado por 4/5 de sus miembros”. Además, la iniciativa fija que el Servel podrá, entre otras cosas, definir la cantidad máxima de personas que podrán estar en un local de votación; la extensión del horario electoral; las características de las cámaras secretas; y, además, la determinación de horarios protegidos para ciudadanos de mayor riesgo y su exclusión para ser vocales de mesa.

3.3 Medidas de las autoridades sanitarias

El Ministerio de Salud (Minsal) aprobó en agosto el “Protocolo Sanitario Plebiscito Más Seguro”, que fue elaborado por el Servel, y cuyo texto, sin embargo, no ha sido difundido. También se ha expresado interés en la conformación de una mesa de trabajo permanente, que incluiría al Colegio Médico, la Sociedad Chilena de Infectología, la Organización Panamericana de la Salud y la Cruz Roja, entre otras instituciones (CNN Chile, 3 de agosto de 2020). Este documento todavía no es difundido públicamente.

3.4 Resultado

El 19 de agosto se aprobó la reforma que otorga facultades especiales al Servel en torno al plebiscito de octubre, con el contenido descrito en los puntos anteriores (Ley N° 21.257, 2020d). El mismo día se conformó una Mesa Ampliada

convocada por el Servicio Electoral, la cual corresponde a una instancia consultiva sobre las propuestas y dudas existentes (*El Mostrador*, 19 de agosto de 2020).

De igual forma, se espera que el Protocolo Sanitario elaborado por el Servel y el Minsal contemple gran parte de las medidas mencionadas, tales como la ampliación de locales y horarios, delimitación de espacios, material de protección personal, entre otros. Sin embargo, al momento de la escritura de este artículo, dicho documento todavía no es de difusión pública.

Uno de los temas pendientes de la reforma fue lo que ocurría con las personas contagiadas o en cuarentena preventiva durante el día de la elección. Algunas opciones planteadas, como la votación en horarios especiales, fueron descartadas, mientras que opciones propuestas por los diversos actores, como el voto postal, fueron rechazadas, por el poco espacio de tiempo para su implementación.

3.5 Análisis

Como se explica en las secciones anteriores, las medidas contempladas con miras al plebiscito se enmarcan en una reforma que flexibilizó las facultades del Servel para adecuar las normas que rigen el proceso según las consideraciones sanitarias pertinentes. En esta sección se provee un análisis de la eficacia de estas medidas y otros aspectos relevantes.

Efectividad de las medidas implementadas

Si bien el protocolo elaborado por el Servel y Minsal no es de difusión pública —hasta el momento de la redacción de este artículo— se presume que las medidas contempladas en él corresponden a aspectos tales como separación y delimitación de espacios en los locales; aumento de los locales; ampliación del horario de votación; equipamiento de protección tanto para votantes como para vocales; y la confirmación de un recorrido al interior de los locales.

Estas medidas se enmarcan en el tipo de acciones que han sido adoptadas en locales comerciales y de servicios a lo largo de todo el país. Sin embargo, su efectividad puede verse fortalecida por diversos aspectos, como, por ejemplo, el proceso de adaptación de toda la sociedad chilena a las precauciones por posibles contagios, o la existencia de facilitadores que aseguren el cumplimiento de las normas. Uno de los elementos más importantes para asegurar la efectividad de las medidas propuestas es que sean ampliamente difundidas y conocidas por la sociedad chilena durante los meses previos a la votación, de manera que pueda familiarizarse con sus contenidos y que dejen poco espacio para dudas durante el plebiscito del 25 de octubre. De cumplirse esta condición previa, pueden servir como un antecedente positivo para la confianza de los votantes respecto a la seguridad sanitaria del plebiscito.

Evidencia de contagios

Relacionado a esto último, y de acuerdo con datos levantados de las experiencias electorales realizadas durante la pandemia de COVID-19, estas muestran una baja evidencia de la existencia de eventos de difuminación masiva del coronavirus. Si bien se debe tomar precaución en el sentido de no tomar estos resultados preliminares como evidencia categórica de la falta de contagios por los procesos electorarios, así como tampoco se los puede correlacionar con un solo set de medidas de seguridad sanitaria, la existencia de esta evidencia puede reforzar elementos comunicacionales que son transmitidos a los votantes como una manera de fomentar la participación.

Algunos de los estudios se recopilan en la siguiente tabla (Espacio Público, 2020c).

Tabla 2. Revisión de literatura

Referencia	Resultado principal
Cassan, G., Sangnier, M. (2020).	Estudio sobre primera vuelta en elecciones municipales de Francia. Concluye que sí hay aumento de contagios producto de las elecciones. Estima exceso de 4000 hospitalizaciones producto de las elecciones (15% de las hospitalizaciones totales), aunque resultados adversos no deberían repetirse en segunda vuelta.
Berry, A. C., et al. (2020).	Estudio sobre primaria presidencial en Wisconsin. Concluyen que no hay un aumento en el número de contagios producto de las elecciones, destacando el rol del voto postal y medidas sanitarias.
Zeitoun, J. D., et. al. (2020).	Estudio sobre primera vuelta en elecciones municipales de Francia. Concluye que la intensidad de la epidemia carece de influencia sobre la participación electoral, mientras que el nivel de participación tampoco afectaría la propagación de la epidemia.
Leung, K., et al. (2020).	Estudio sobre primaria presidencial en Wisconsin. Concluye que no hay un aumento en el número de contagios producto de las elecciones.
Duchemin, L., et al. (2020).	Estudio sobre primera vuelta en elecciones municipales de Francia. Concluye que las elecciones carecieron de impacto en mortalidad, aunque adelantar la cuarentena en una semana habría significado entre un 18% y un 85% de menos muertes.
Paradis, H. et al. (2020)	Estudio sobre primaria presidencial en Wisconsin. Concluye que las medidas sanitarias fueron efectivas, sin observarse aumento en contagios, hospitalización o muertes.

Fuente: Fundación Espacio Público (2020c).

Voto de personas contagiadas

Un elemento importante de la discusión es lo que sucederá durante el día de la elección con el voto de las personas con un test positivo o en cuarentena por contacto estrecho con personas contagiadas. Este ha sido un factor contencioso, en cuanto no se ha podido dar una respuesta que logre conjugar el derecho a voto de estas personas con la protección de la salud del resto de los votantes. En este sentido, se han planteado medidas como la votación por correo, votación anticipada, urnas móviles, o el establecimiento de horarios especiales. Sin embargo, estas propuestas han sido descartadas, al menos para esta elección, por las autoridades correspondientes del Servel y del gobierno, ya sea por su efectividad, factibilidad técnica, o bien por ser materia de reformas constitucionales cuya tramitación no está asegurada.

Ante esto, es posible que las personas contagiadas no puedan ejercer su derecho a voto, debido a que la falta de generación de alternativas pueda resultar en que vean su desplazamiento limitado por las disposiciones sanitarias que rigen su circulación y establecen penas de multa e incluso cárcel por su incumplimiento. Si bien estas disposiciones podrían verse como una afectación del derecho constitucional al voto, los tiempos establecidos podrían generar un espacio de incertidumbre a la espera de fallos judiciales que resuelvan, definitivamente, este tema. Por otro lado, la falta de claridad en las medidas puede generar otro elemento de preocupación para los votantes, quienes, al no saber si existirá efectivamente una diferenciación de espacios, pueden optar por la precaución y no asistir a votar, afectando la participación.

Temporalidad

Un elemento de la discusión que ha provocado alarmas ha sido la tardanza en la difusión de información y protocolos oficiales respecto a los elementos de seguridad sanitaria del plebiscito. De esta forma, tanto la legislación como la conformación de mesas asesoras y la publicación del protocolo oficial ha ocurrido durante el mes de agosto, *ad portas* del inicio del periodo de propaganda electoral y a menos de tres meses de realización del plebiscito. De estas forma, se ha producido un espacio de incertidumbre respecto a temas importantes en la materia. De igual forma, esta situación provoca a su vez un retraso en la comunicación efectiva de las medidas consideradas para el plebiscito. Es necesario ponerle atención a este punto, de manera que las medidas puedan ser conocidas e interiorizadas por la población y así se promueva una participación informada en él. También es relevante considerar esta situación para enfrentarla de manera anticipada de cara a las elecciones de abril de 2021.

En este sentido, son relevantes los datos de la encuesta Ipsos-Espacio Público de agosto de 2020, donde se identificó una alta disposición a ejercer el

voto (78%), aunque con la preocupación de los encuestados en cuanto a contagiarse en los locales de votación, y donde respecto de las medidas de seguridad que deben tomarse para el plebiscito, la sanitización y el establecimiento de locales de votación para personas en grupos de riesgos son las medidas que generan mayor confianza para evitar contagios (40%, 31% y 28%, respectivamente). Finalmente, respecto de las opciones para personas con COVID-19 o en cuarentena preventiva, la medida con mayor adhesión fue la de un sistema de voto remoto (44%), mientras que solo 15% considera que estas personas no deberían ejercer su derecho a voto.

Comunicación

De manera relacionada con lo anterior, es importante que una vez que sean resueltos los asuntos pendientes respecto al protocolo sanitario y el voto de las personas con COVID-19, se realice una contundente campaña destinada a dar a conocer estas medidas y su impacto esperado en el objetivo de reducir contagios y entregar seguridad a la población votante. En este ejercicio debe ponerse particular énfasis en las personas de mayor edad y las que se encuentren en grupos de riesgo.

En este contexto, puede ser importante que las instituciones involucradas (vale decir, el Servicio Electoral y el Gobierno), realicen una campaña comunicacional potente enfocada de manera particular en estas medidas, y con una segmentación especializada que apunte a alcanzar específicamente a los grupos mencionados. Dicha campaña, realizada de manera oportuna, reiterada y con claridad en los contenidos, puede reforzar el efecto de estas medidas en la participación electoral en el día del plebiscito.

Esta comunicación también es relevante para combatir y contrarrestar cualquier tipo de desinformación o confusión sobre el contenido de las medidas, o bien sobre su efecto en el resultado electoral, cuya integridad debe ser defendida por todos los actores institucionales, políticos y sociales. Esto es particularmente relevante, en el entendido de que dicha desinformación puede ocurrir aun sin antecedentes serios de la existencia de dichos problemas.

4 Rol de la sociedad civil

En el proceso de identificación y búsqueda de maneras de enfrentar ambos problemas, tanto el del financiamiento como el de las medidas sanitarias en torno al plebiscito, se ha hecho patente el rol e importancia de la sociedad civil en el diagnóstico de las dificultades que presentan y en el desarrollo de políticas públicas para solucionarlas. En el caso del financiamiento de las campañas, la Fundación Espacio Público fue una de las primeras en identificar las deficiencias mencionadas y apenas unos días después de publicada la ley emi-

tió una propuesta para subsanarlas. De igual forma, la Fundación, en conjunto con otros actores, promovió la tramitación de los proyectos de ley mencionados y colaboró con su opinión y resolviendo dudas al respecto durante todo el proceso. Esto se suma al trabajo realizado por diversos actores de la sociedad civil durante la tramitación de las reformas a los partidos políticos y al sistema de financiamiento de campañas durante los años 2015 y 2016.

Se espera, al respecto, que las organizaciones puedan mantener su rol de apoyo no solo durante la elaboración de los proyectos de ley, sino también durante el periodo de campaña mismo, entregando análisis de los datos disponibles, advirtiendo de situaciones irregulares, de ocurrir estas, y en general desarrollando una actitud fiscalizadora para mantener una campaña limpia, especialmente en aquellas áreas donde el Servel no posee facultades.

En el caso de las medidas para un plebiscito seguro, también se aprecia un rol destacado de diversas organizaciones de la sociedad civil, que además complementó en esta ocasión el trabajo de los gremios de salud y otras organizaciones ligadas al ámbito sanitario. En este caso, diversos actores impulsaron propuestas y medidas desde mayo y junio de 2020, y que cubren hasta el periodo más cercano a la realización del plebiscito, a través de la participación en la mesa de la sociedad civil establecida por el Servel. Primero de manera separada y después de manera conjunta, las organizaciones de la sociedad civil han mostrado un considerable interés por este tema, en el entendido de que su solución es de vital importancia para una realización exitosa del plebiscito. De igual forma, se espera que esta actitud de colaboración se mantenga durante la conformación final del protocolo sanitario, en la comunicación activa de las medidas establecidas en él, y durante el funcionamiento continuado de la mesa. Este último punto cobra una importante relevancia, debido a que se ha expresado que se espera establecer una solución definitiva para el voto de las personas contagiadas con COVID-19 antes de la realización de las elecciones de abril de 2021.

5 Conclusiones

Desde la firma del acuerdo del 15 de noviembre de 2019, el plebiscito inicial o “de entrada” del proceso constituyente —primero programado para el 26 de abril y después para el 25 de noviembre— ha sido reconocido como uno de los hitos y elecciones más importantes que vivirá el país desde el plebiscito del 5 de octubre de 1988. Debido a la importancia del proceso constituyente, que podría cambiar elementos sustanciales del orden político y social —lo cual fue visto a su vez como un mecanismo de salida del conflicto que estuvo viviendo el país desde el 18 de octubre de 2019—, los poderes Ejecutivo y Legislativo han realizado un proceso continuo de legislación y planificación para la realización del plebiscito.

Sin embargo, han existido importantes dificultades en torno a este hito, tanto derivadas del proceso mismo y la premura con que se legisló, como también de la situación de alerta sanitaria, producto de la pandemia del coronavirus. Como se menciona en este artículo, dichos problemas se han enmarcado principalmente dentro de la situación de desregulación de las campañas por las diferentes opciones plebiscitadas, la cual contrasta negativamente con las condiciones de regulación y fiscalización que existen en las campañas regulares. Por otro lado, la pandemia hizo presente la necesidad de realizar adecuaciones y modificaciones particulares al sistema de votación, dirigidas a disminuir el riesgo de contagio.

Durante el mes de agosto de 2020 se realizaron importantes avances en estas temáticas. Por un lado, se aprobaron reglas que establecieron un marco regulatorio mínimo por parte del Servel a los límites de ingresos y gastos de la campaña del plebiscito. De esta forma, se igualó el límite de gastos al de las elecciones presidenciales, se establecieron límites de aportes y se otorgaron facultades investigativas y sancionatorias al Servel. Sin embargo, existen deficiencias derivadas de la falta de fiscalización de las campañas de los comandos independientes y del alcance de las sanciones.

En cuanto a las normas sanitarias, durante el mismo mes se aprobó una reforma que estableció facultades especiales al Servel para poder dictar normas y protocolos que adaptaran el proceso electoral a las circunstancias actuales, con medidas que limitarían el riesgo de propagación del virus. Estas medidas pueden considerar, entre otras, acciones como aumentar el número de locales y el horario de votación, modificar la ubicación de las mesas y dar material de protección a los vocales, entre otras. Sin embargo, existe un alto grado de incertidumbre en dos materias: la primera, sobre si las medidas establecidas serán suficientes para promover un alto porcentaje de participación en el plebiscito; y la segunda, relacionada a la posibilidad de que se pueda establecer una modalidad para que las personas diagnosticadas con COVID-19 durante las semanas anteriores puedan emitir su voto.

Considerando ambos temas, la sociedad civil y sus acciones han tenido un rol destacado en la manera en que se identifican y enfrentan los problemas señalados, prendiendo las alarmas sobre la falta de facultades por parte de los organismos oficiales, o bien sobre la existencia de dificultades que podrían no ser enfrentadas correctamente por las normas vigentes. De igual forma, las organizaciones han participado en la elaboración de propuestas y en la discusión legislativa sobre la manera en que se pueden subsanar las dificultades señaladas, aportando con ideas y soluciones a los problemas que se identifican en estas instancias. Asimismo, se destaca la conformación de la Mesa Ampliada por parte del Servel, la cual corresponde a una instancia inédita donde las

organizaciones de la sociedad civil han podido colaborar y aportar al proceso electoral. Además, se espera que esta instancia continúe funcionando de cara a las elecciones que se realizarán en el país en el resto de 2020, 2021 y 2022.

Referencias bibliográficas

- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). (2019, noviembre 15). *Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución*. https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_cronograma-1
- CNN Chile (2020, julio 27). *Servel advierte “vacío legal” respecto al financiamiento de campañas para el plebiscito por una nueva Constitución*. https://www.cnnchile.com/pais/servel-vacio-legal-financiamiento-campana-plebiscito-25-octubre_20200727/
- CNN Chile (2020, agosto 3). *Minsal aprobó protocolo sanitario para el plebiscito constitucional del 25 de octubre*. https://www.cnnchile.com/pais/protocolo-plebiscito-constitucional-25-octubre-minsal_20200803/
- Decreto con Fuerza de Ley N° 2. (2017a). Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, promulgada 6 abril de 2017. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1108229&idParte=&idVersion=>
- Decreto con Fuerza de Ley N° 4. (2017b). Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos. *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, promulgada 6 de abril de 2017. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1107684&idParte=&idVersion=>
- Decreto con Fuerza de Ley N° 5. (2017c). Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral. *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, promulgada 6 de abril de 2017. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1107717&idParte=&idVersion=>
- El Mercurio* (2020, marzo 20). *Cómo quedaría el futuro calendario electoral de Chile tras acuerdo de partidos políticos*. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/03/20/980460/Cronograma-Electoral-Chile-2020-2021.html>
- El Mostrador* (2020, marzo 5). *Harboe por dichos de Mañalich: Que Piñera les diga a sus ministros que no insistan con la tesis del terror*. <https://www.elmostrador.cl/dia/2020/03/05/harboe-por-dichos-de-manalich-que-pinera-le-diga-a-sus-ministros-que-no-insistan-en-la-tesis-del-terror/>
- El Mostrador* (2020, agosto 19). *Organizaciones de la sociedad civil participan de mesa ampliada del Servel donde posicionarán medidas para un plebiscito seguro*. <https://www.elmostrador.cl/dia/2020/08/19/organizaciones-de-la-sociedad-civil-participan-de-mesa-ampliada-del-servel-donde-posicionaran-medidas-para-un-plebiscito-seguro/>
- Fundación Espacio Público. (2020a). *Propuestas de Espacio Público – Regulación de Gasto, Financiamiento y Control de Propaganda y Campaña para el Plebiscito de Abril de 2020*. <https://www.espaciopublico.cl/espacio-publico-presenta-propuestas-de-regulacion-en-gasto-financiamiento-y-control-de-propaganda-para-plebiscito-de-abril-de-2020/>
- Fundación Espacio Público. (2020b). *Plebiscito y COVID 19: Consideraciones y recomendaciones para votar de manera segura*. <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2020/06/Informe-Plebiscito-y-COVID19.pdf>

- Fundación Espacio Público. (2020c). Informe sobre la evolución de la epidemia de COVID-19 en Chile – 17 de agosto de 2020. <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2020/08/Covid1708.pdf>
- La Tercera* (2020, marzo 26). Presidente Piñera promulga reforma que aplaza la fecha del plebiscito constituyente para el 25 de octubre. <https://www.latercera.com/politica/noticia/presidente-pinera-promulga-reforma-que-aplaza-la-fecha-del-plebiscito-constituyente-para-el-25-de-octubre/7EIQK2FTCJHXFFMNIESK6TAUOE/>
- La Tercera* (2020, abril 20). Diputados RN ingresan proyecto para regular el financiamiento del plebiscito. <https://www.latercera.com/politica/noticia/diputados-rn-ingresan-proyecto-para-regular-el-financiamiento-del-plebiscito/MLMXA3JPXFCEVI5AB4A2W22WWQ/>
- La Tercera* (2020, agosto 13). *Plebiscito: los alcances de la reforma que amplía facultades al Servel*. <https://www.latercera.com/politica/noticia/plebiscito-los-alcances-de-la-reforma-que-amplia-facultades-al-servel/5FA665ONC5CK7EBQV6IYFVW2HQ/>
- Ley N° 21.200. (2019). Modifica el capítulo XV de la Constitución Política de la República. *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, Chile, 24 de diciembre de 2019. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1140340>
- Ley N° 21.221. (2020a). Reforma Constitucional que establece un nuevo itinerario electoral para el Plebiscito Constituyente y otros eventos electorales que indica. *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 26 de marzo de 2020. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1143800&idParte=10110794&idVersion=2020-03-26>
- Ley N° 21.257. (2020b). Reforma Constitucional que faculta al Servicio Electoral a dictar las normas e instrucciones necesarias para el desarrollo del Plebiscito Nacional dispuesto en el artículo 130 de la Constitución y otros procesos electorales en los términos que se indican. 25 de agosto de 2020. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1148744>
- Ley N° 21.261. (2020c). Reforma Constitucional que regula el financiamiento y la propaganda de las campañas para el Plebiscito Constituyente. *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 26 de agosto de 2020. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1148743>
- Siches, I., Delpiano, L., Bertoglia, M., Ovando, A., Maira, M., Garrido, C., Fuentes, C., Jaraquemada, M., Vergara, E. y Canales, M. 2020. *Elementos sanitarios y medidas para promover la participación en procesos electorarios en contexto de Pandemia*. <http://www.colegiomedico.cl/wp-content/uploads/2020/08/Elementos-Sanitarios-y-medidas-para-promover-la-participaci%C3%B3n-en-procesos-eleccionarios-en-contexto-de-Pandemia.pdf>.